Mittel und Formen der industriellen Kriegswirtschaft in Deutschland, England und den Vereinigten Staaten.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde

genehmigt von der

Philosophischen Fakultät der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin.

Von

Karl Römermann

aus Berlin.

Tag der Promotion: 10. 5. 1935

Tag der mündlichen Prüfung: 21. 7. 1934.

Buch- und Kunstdruckerei Wilh. Postberg, Bottrop i. W.

20

Referenten: Professor Dr. August Müller
Professor Dr. C. von Dietze

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Das Wesen der Kriegswirtschaft 1

I. Die Grundlagen der industriellen Kriegswirtschaft.

1. Die Ursachen der Staatsregelung 4
2. Die obersten Regelungsbehörden
   a) Das Kriegsamt 9
   b) Das Munitionsministerium 14
   c) Der War Industries Board 18
   d) Zusammenfassender Vergleich 21

II. Die Einwirkung des Krieges auf die Beschaffung des Heeresbedarfs.

1. Die Behörden 24
2. Das Verfahren 26

III. Die Regelung der Produktionselemente.

1. Die Regelung der Arbeitsverhältnisse
   I. Allgemeine Uebersicht 29
   II. Deutschland
      a) Allgemeine Arbeitsbedingungen 29
      b) Die Verteilung der Arbeitskräfte 33
   III. England 45
      a) Allgemeine Arbeitsbedingungen 46
      b) Die Verteilung der Arbeitskräfte 54
   IV. Die Vereinigten Staaten
      a) Die amerikanischen Arbeitsverhältnisse und die Kriegswirtschaft 64
      b) Allgemeine Arbeitsbedingungen 66
      c) Die Verteilung der Arbeitskräfte 74
   V. Zusammenfassung 78
2. Die Regelung des Kapitalzuflusses 81
3. Die Rohstoffwirtschaft
   I. Allgemeines 84
   II. Deutschland
      1. Allgemeiner Ueberblick über die Mittel der deutschen Rohstoffwirtschaft 87
      2. Nicht-Eisenmetalle 90
      3. Kohle 94

Seite

4. Eisen 100
5. Wolle und Kunstwolle 105
6. Chemikalien 109

III. England

1. Allgemeine Grundlagen der englischen Rohstoffwirtschaft . 115
2. Eisen und Stahl 119
3. Kohle 122
4. Nicht-Eisenmetalle 125
5. Wolle 127
6. Chemikalien 129

IV. Die Vereinigten Staaten

1. Allgemeine Grundlagen der amerikanischen Rohstoffwirtschaft 132
2. Eisen 136
3. Kohle 139
4. Wolle 145
5. Nicht-Eisenmetalle 146

V. Rohstoffpläne 148
VI. Zusammenfassung 158

IV. Erzeugung und Betrieb.

1. Die Erzeugung 160
2. Der Betrieb 165

V. Die Preisregelung.

1. Preisschema der industriellen Kriegswirtschaft 172
2. Rohstoffe 174
3. Fertigwaren 186
4. Die Beschränkung der Differentialrente und des Gewinns . . . 196
5. Zusammenfassung 199

VI. Entwicklungstendenzen der Kriegswirtschaft.

1. Zentralisierung der Leitung und Dezentralisierung der Ausführung 201
2. Die Verbandsbildung 203
3. Vertiefung und Erweiterung der Kontrolle 204

VII. Zusammenfassende Betrachtung der industriellen Kriegswirtschaft 209

Schluß: Die Bedeutung der Kriegswirtschaft 218

Einleitung: Das Wesen der Kriegswirtschaft.

Zuerst ist es nötig, das Wesen der Erscheinung zu bestimmen, die, allerdings nur in einem Teilgebiet, untersucht werden soll. Die Kriegswirtschaft tritt uns äußerlich entgegen in einer geradezu verwirrenden Fülle einzelner Maßnahmen, die zwar, je nach ihrer Art, alle der Erreichung bestimmter Ziele dienten, etwa der Versorgung der Industrie mit Rohstoffen, der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln usw., die aber meist mehr dem Zwang des Augenblicks zum Handeln entsprangen, als der Durchführung eines einheitlichen großen Plans dienten. Soll in die Fülle der Maßnahmen System gebracht werden, so bedarf es dazu eines Leitgedankens, den am besten die Erkenntnis des wirtschaftlichen Grundcharakters der Kriegswirtschaft liefert. Dieser ergibt sich am deutlichsten aus einer Gegenüberstellung der Kriegs- und Friedenswirtschaft, deren Verschiedenheit ja immer wieder hervorgehoben worden ist. Die entscheidende Frage liegt darin, worin dieser Unterschied letzten Endes besteht, ob es sich nur um mehr oder weniger bedeutsame äußerliche Verschiedenheiten oder um Wesensunterschiede beider Wirtschaften handelt.

Rein zeitlich gesehen, stellt die Kriegswirtschaft etwas Vorübergehendes, ein Provisorium dar. Es fragt sich jedoch, ob diese an sich unzweifelhafte Tatsache tiefere Einblicke in die Kriegswirtschaft verschaffen kann, ob sie wirklich den Kern der Kriegswirtschaft freilegt. Zwar mag der Gedanke des Provisoriums bei vielen Maßnahmen mitgewirkt haben, ihn jedoch zum Systemgedanken zu erheben, würde bedeuten, die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen lediglich unter dem Gesichtswinkel zu betrachten, wie weit sie sich von der Friedenswirtschaft entfernten und bei der Beurteilung weniger von ihrem Erfolge auszugehen, als von dem Gedanken, ob es überhaupt nötig war, solche oder so weitgehende Maßnahmen zu treffen, ob weniger strenge, die Freiheit nicht so stark einschränkende Maßregeln nicht denselben Dienst geleistet hätten. Diese Betrachtungsweise ist natürlich möglich und nicht ohne Interesse, aber die Besonderheit der Kriegswirtschaft als solcher vermag sie nicht zu erfassen, weil sie diese einseitig und nur von einem engen Gesichtspunkt aus erfaßt.

Eine andere Anschauung ist die, die Kriegswirtschaft ganz nach den Regeln der Friedenswirtschaft aufzufassen, als eine Konjunkturerscheinung besonderer Art, wie es z. B. in einem Brief an eine Bewirtschaftungsstelle heißt: man müsse „die Konjunktur ... und der Krieg ist und bleibt eine Konjunkturerscheinung ... voll und ganz in ehrlichster Weise ausnutzen ...“ In dieser Auffassung bleibt für die vom Staat ergriffenen Maßnahmen eigentlich überhaupt kein Raum, man könnte sie höchstens als konjunkturhemmend oder besser -regelnd betrachten. Diese Anschauung, die auf dem Gebiet der Preis- und Gewinnpolitik fruchtbar sein kann, versagt jedoch auf anderen, wenn die Dinge nicht verzerrt werden sollen und

etwa die Versorgung wichtiger Betriebe mit Rohstoffen als Hilfsmittel zur Ausnutzung der Konjunktur durch diese Betriebe erscheinen soll.

Eine dritte Anschauung ist die, die Kriegswirtschaft schlechthin als anormal einer „normalen" Friedenswirtschaft gegenüberzustellen. Diese Auffassung ist in gewissem Grade das Gegenstück zu der vorigen. Eine anormale Wirtschaft ist der normalen gegenüber eine gestörte Wirtschaft, gestört durch den Krieg und die Staatseingriffe in den Wirtschaftsablauf. Die Kriegswirtschaft erscheint nicht als eine in ihrem Wesen gegenüber der Friedenswirtschaft andersartige Wirtschaftsform, sondern eher als eine Summe wirtschaftlicher Maßnahmen, die die Kriegsführung unterstützen sollen. Diese Auffassung fügt die Teilstücke nicht zusammen, sondern läßt sie nebeneinander bestehen, ohne sie zu einer Einheit zu verbinden. Wenn die Kriegswirtschaft jedoch nicht lediglich als eine Massenhäufung wirtschaftspolitischer Eingriffe erscheinen soll, so muß diese Zusammenfassung aber angestrebt werden. Sie ist nur möglich, wenn die Kriegswirtschaft als eine ihrem Wesen nach eigenartige und andersartige Wirtschaftsform gegenüber der Friedenswirtschaft aufgefaßt wird. Ihre Eigenart beruht darin, daß sie gegenüber der wenigstens grundsätzlichen freien, „automatischen" Friedenswirtschaft eine Wirtschaft ist, deren wesentliche Bestandteile freier Verfügung entzogen und einheitlicher, staatlicher Regelung unterworfen sind. Sie ist also eine Planwirtschaft, eine Wirtschaft, deren Elemente einheitlicher Regelung und Leitung unterliegen und in der der Wirtschaftsablauf daher nicht mehr automatisch vor sich geht. Für sich betrachtet, für die Dauer des Krieges, ist die Kriegswirtschaft daher weder als Konjunkturerscheinung noch als Provisorium und auch nicht als anormale, sondern als normale Wirtschaft anzusprechen.

Gegen diese Auffassung der Kriegswirtschaft ließe sich vor allem zweierlei sagen. Einmal faßt sie die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen z. T. in einem anderen Sinn als die, die sie veranlaßt haben. Nicht allen der daran Beteiligten war es von vornherein klar, daß nicht nur Maßnahmen getroffen wurden, die z. B. die Versorgung der Betriebe mit Rohstoffen sichern sollten, sondern daß die Gesamtheit dieser Maßnahmen zugleich die Verfassung der Wirtschaft grundsätzlich beeinflußte. Allerdings lassen sich auch Zeugen für das Gegenteil beibringen. So sagte z. B. Rathenau von der Kriegswirtschaft: „Es ist ein wirtschaftliches Geschehnis, das eng an die Methoden des Sozialismus und Kommunismus streift ..." [1]) und besonders sein Nachfolger in der Leitung der Kriegs-Rohstoff-Abteilung, Oberst Koeth, betrachtete die Rohstoffwirtschaft nicht als lästigen Notbehelf, sondern ging von dem Gesichtspunkt langfristiger, planmäßiger Bedarfsdeckung aus. „Wir haben das Problem des Krieges zu wenig unter dem Gesichtswinkel einer längeren Dauer betrachtet. Wir müssen die Kriegswirtschaft als normale Wirtschaft ansehen", heißt es in einem seiner Rundschreiben. Entscheidend gegenüber dem Einwand ist jedoch, daß es hier weniger auf die persönliche Einstellung ankommt, aus der heraus die Regelungsmaßnahmen ergriffen wurden, sondern darauf, was sie tatsächlich bewirkten.

---

[1]) Rathenau, Deutschlands Rohstoffversorgung, S. 5.

Daraus ließe sich ein zweiter Einwand herleiten. Die Bezeichnung „Planwirtschaft“ oder „geregelte Wirtschaft“ könnte man sagen, rufe den Eindruck einer Einheitlichkeit der Kriegswirtschaft hervor, der in Wirklichkeit nicht bestehe. Dieser Einwand ist z. T. richtig. Die im Anfang des Krieges getroffenen Maßnahmen berechtigen noch nicht zur Annahme einer grundlegenden Aenderung der Wirtschaft, da sie trotz aller Schärfe nur Einzelteile blieben. Die Kriegswirtschaft war jedoch in steter Entwicklung begriffen und im weiteren Verlauf des Krieges verdichteten sich diese Eingriffe so sehr und umfaßten schließlich so gut wie alle Elemente der Wirtschaft, daß die Unzahl der einzelnen Maßregeln, insgesamt gesehen, eine Wirtschaftsverfassung hervorgerufen hatte, die sich in den wesentlichen Punkten von der Friedenswirtschaft scharf abhob. Dies gilt vor allem für Deutschland und England, während die Vereinigten Staaten bei Kriegsschluß mitten in dieser Entwicklung begriffen waren, aber auch hier waren die wesentlichen Eingriffe schon getan.

Zusammenfassend ergibt sich also folgendes: Die Kriegswirtschaft ist eine staatlich geregelte Wirtschaft. Ihre Hauptaufgabe auf industriellem Gebiet ist die Deckung des Heeresbedarfs. Sie ist eine von der Friedenswirtschaft wesensverschiedene Wirtschaftsform, die zu den Planwirtschaften zu rechnen ist, wenn man die Bedeutung des Wortes rein formal faßt, ohne Berücksichtigung des Zwecks oder des Inhalts der Wirtschaft. Sie unterscheidet sich also nicht deshalb von der Friedenswirtschaft, weil sie nur vier Jahre dauerte oder bestimmte Industriezweige durch sie besonders begünstigt wurden, sondern weil sie eine grundsätzlich andere Wirtschaftsform darstellt, wie die Untersuchung zeigen wird.

I. Die Grundlagen der industriellen Kriegswirtschaft.

1. Die Ursachen der Staatsregelung.

Für die Beurteilung der Staatsregelung ist die Betrachtung der Vorbereitung des Weltkrieges auf industriellem Gebiet wesentlich. Dabei sollen zunächst nur Deutschland und England herangezogen werden, da Amerika schon das Beispiel der Kriegswirtschaft der anderen Länder vor Augen hatte. Sucht man nach Maßnahmen, die geeignet gewesen wären, die spätere Kriegswirtschaft zu unterstützen, so ist das Ergebnis ziemlich gering. Ganz vereinzelt ist in Deutschland die Eindeckung eines Werkes mit knappem Metall, und staatliche Maßnahmen nur mehr andeutungsweise auf dem Gebiet der Spinnstoffe, wo einige Jahre vor dem Kriege die Verteilung der Lagerbestände in den einzelnen Monaten untersucht wurde. Weitere Maßnahmen wurden jedoch daraufhin nicht unternommen, obwohl die Bestände in gewissen Monaten sich als ziemlich niedrig erwiesen. Bedeutungsvollere Ansätze zeigen sich bei der Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Tuchfabriken, die vor dem Kriege vorgenommen wurde, sich jedoch nur auf die Fabriken erstreckte, die sich zu Lieferungen im Kriegsfall verpflichtet hatten.[1]) Im übrigen wurden für den Kriegsfall besondere Lieferungsverträge mit den Werken geschlossen, die für die Lieferung von Kriegsmaterial regelmäßig in Frage kamen, um den erwarteten höheren Bedarf zu decken („Mobilmachungsverträge"). Besondere Grundsätze oder Vorschriften für die Beschaffung im Kriege bestanden jedoch nicht. Es ist auch ohne näheres Eingehen auf die späteren Umwandlungen des Beschaffungswesens und die Bewirtschaftsmaßnahmen ersichtlich, daß diese vorbereitenden Maßregeln nicht von weitreichender Bedeutung waren. Von einer Vorbereitung der industriellen Kriegswirtschaft kann jedenfalls nicht gesprochen werden, dazu halten sich alle diese Maßnahmen zu sehr im Bereich des damals als normal angesehenen Kriegsverlaufs.

Dasselbe Bild zeigt sich in England, wo ohnedies an Millionenheere nicht gedacht wurde. Hier wurde nur eine Maßnahme aus der Friedenszeit für die industrielle Kriegswirtschaft von Bedeutung, und auch das war Zufall, denn sie wurde aus ganz anderen Gründen vorbereitet, nämlich die Uebernahme der Privateisenbahnen durch den Staat, die schon 1871 durch die „Regulation of the Forces Act" ermöglicht wurde, um die Mobilmachung ungehindert durchführen zu können. Diese Maßnahme war auch für die Kriegswirtschaft von Bedeutung, da sie durch die einheitliche Leitung der Eisenbahnen die Schwierigkeiten beseitigte, die sich aus verschiedenen nebeneinander bestehenden Systemen ergeben hätten.

---

[1]) v. Flotow, Die Heeresversorgung mit Bekleidung und Ausrüstung in Schwarte, Der große Krieg, Bd. 9, S. 162/63.

Woraus erklärt sich dieser auffallende Mangel in der Vorbereitung der industriellen Kriegswirtschaft? Zunächst, das ist für Deutschland und England wohl als der entscheidende Grund anzusehen, aus einer Verkennung der Eigenart des modernen Krieges. Einmal galt es gewissermaßen als Gemeinplatz, daß ein moderner Krieg kurz sei, weil so verwickelte Gebilde wie die moderne Volkswirtschaft heftige Kriegserschütterungen nicht lange ertragen könnten. Ferner aber wurde, was gerade für die industrielle Kriegswirtschaft von Bedeutung ist, die Rolle des Materials nicht vorausgesehen und niemand konnte wohl auch vorher erkennen, daß der Krieg nicht mehr nur ein Kampf zwischen den Heeren, sondern zwischen den gesamten wirtschaftlichen und seelischen Kräften der Länder sein würde.

Aus dieser Tatsache folgt aber noch nicht ohne weiteres, daß wirklich die für die Kriegswirtschaft kennzeichnenden Maßnahmen vorbereitet worden wären, selbst wenn alles das vorausgesehen wäre. Denn, wenden wir uns Amerika zu! Als sie am 6. April 1917 in den Krieg traten, hatten die Vereinigten Staaten das Beispiel der anderen Länder vor sich. Hätte das bloße Wissen um die Eigenart des neuzeitlichen Krieges genügt, so müßten die Vereinigten Staaten wirtschaftlich vorbereitet in den Krieg gegangen sein. Wie stand es damit? „Die Regierung hat es unterlassen, auch nur die geringste Vorbereitung für einen bewaffneten Konflikt zu treffen", urteilt ein Parlamentsbericht, der sich vor allem mit der wirtschaftlichen Seite des Krieges befaßt.[2]) Dieses Urteil ist allerdings überspitzt und, wie der Minderheitsbericht wohl mit Recht bemerkt, politisch gefärbt, enthält jedoch einen richtigen Kern.

Einmal hat man sich zwar mit den Verhältnissen in den kriegführenden Staaten beschäftigt und unter dem Eindruck der Veränderungen, die der Krieg hier nötig machte, sind auch eine Reihe bedeutsamerer Vorbereitungsmaßnahmen getroffen worden, als in den anderen Ländern. So legte die Marine 1916 von etwa 18 000 Betrieben ein „Industrie-Inventar" an, das aber, wie es heißt, „anscheinend in Wirklichkeit nicht so nützlich gewesen ist, wie erwartet werden könnte", da es zu einer Zeit ausgearbeitet wurde, in der „das Wesen des Problems und die Art der benötigten Angaben noch nicht klar bestimmt waren".[3]) Weiter wurde auch die Frage untersucht, ob der Staat die Erzeugung von Kriegsmaterial völlig allein in die Hand nehmen sollte, oder ob im Ernstfall auch die Privatindustrie herangezogen werden müßte. Der sogenannte „Kernan-Report" kam zu dem Schluß, daß im Kriegsfall die Staatswerke nicht ausreichen würden und daß daher die Privatindustrie zur Deckung beitragen müsse. Schließlich wurde, als bedeutsamste Maßnahme, ein „Nationaler Verteidigungsrat" (Council of National Defense) im August 1916 geschaffen, der mit der Aufgabe betraut wurde, eine „coordination of industries and resources for the national security and welfare" durchzuführen und die industriellen Kräfte des Landes so zu organisieren, daß sie bei Kriegsausbruch den neuauftretenden Ansprüchen gewachsen waren. Die Aufgabe war sicherlich richtig gestellt, wenn sie auch sehr allgemein gehalten war, aber die neugeschaffene Organisation hatte kaum die Macht, sie zu erfüllen, denn

[2]) Expenditure in the Ordnance Department, Report, S. 27.
[3]) American Industry in the War, S. 19.

sie übte lediglich beratende Tätigkeit aus und konnte ihre Beschlüsse nicht irgendwie erzwingen. Wenn die Tätigkeit des Verteidigungsrates auch für die Kriegswirtschaft von Bedeutung war, er untersuchte die Leistungsfähigkeit von rund 20 000 Betrieben für Kriegszwecke, besprach eine Reihe wesentlicher Maßnahmen wie die Beschaffung von Kriegsmaterial, die Nahrungsmittelkontrolle, die Verteilung der Arbeitskräfte, so kann doch von einer planmäßigen industriellen Mobilmachung nicht gesprochen werden. Einschneidende Maßnahmen wurden auf Grund dieser Ueberlegungen vor Kriegsausbruch nicht getroffen, sondern ebenso wie in den anderen Ländern erst dann, als sich die bisherigen Verfahren als unzureichend erwiesen. Bei Kriegsausbruch traten daher in den Vereinigten Staaten die gleichen Erscheinungen auf wie in den wirtschaftlich völlig unvorbereiteten anderen Ländern, insbesondere zeigten sich Mängel im Beschaffungswesen, Wettlauf um die Arbeitskräfte und eine regellos nach oben schießende Preisentwicklung. Auch der Verteidigungsrat selbst erwies sich in seiner bisherigen Form als unzureichend, diese Mängel zu bekämpfen, und mußte daher umgestaltet werden.

Alles in allem zeigen sich in den Vereinigten Staaten also mehr und bedeutsamere Vorbereitungsmaßnahmen als in den anderen Ländern, aber von einer planmäßigen Vorbereitung der Kriegswirtschaft läßt sich auch hier nicht reden. Abgesehen davon, daß die Zeit von einem halben Jahr in der der Verteidigungsrat vor Kriegsausbruch wirkte, dafür zu kurz war, blieben seine Vorschläge und Empfehlungen auch ohne große praktische Bedeutung. Sie erhielten diese in der Regel erst dann, wenn die Mißstände, die sie vermeiden wollten, eingetreten waren.

Diese Tatsache ist auch für die Kriegswirtschaft der anderen Länder nicht ganz ohne Bedeutung. Sie bestätigt die oben vertretene Anschauung, daß die richtige Erkenntnis der durch den neuzeitlichen Krieg gestellten Aufgaben allein nicht genügt hätte, um die Vorbereitung entsprechender wirtschaftlicher Maßnahmen zu veranlassen. Sie hätte vielmehr ergänzt werden müssen durch die Erkenntnis inwieweit die Wirtschaftsverfassung fähig war, sich diesen veränderten Verhältnissen anzupassen. Was die Kriegswirtschaft aber kennzeichnet, ist die Lenkung der Wirtschaft durch den Staat und dementsprechend die Beschränkung der wirtschaftlichen Freiheit. Daß aber ausgerechnet der schwerfällige, bürokratische Staatsapparat, dessen Fähigkeit zu wirtschaften schon zur Friedenszeit gering eingeschätzt wurde, in Notzeiten größere Leistungen hervorbringen sollte als die auf Freiheit aufgebaute Wirtschaftsverfassung, hätte vor dem Kriege mindestens als unbegründete Vermutung erscheinen müssen. „Es hätte als vollkommen sichere Voraussage bei Kriegsausbruch gegolten, daß die staatliche Einmischung in die Industrie ... das beste Mittel sein würde, um die Niederlage zu sichern.“ [4]) Wenn trotz dieser Anschauung, die in allen Ländern herrschte, weitgehende Eingriffe in den freien Wirtschaftsablauf geschahen, so entsprang dies also nicht irgendwelchen vorher entworfenen Plänen, sondern ergab sich aus der durch den Krieg geschaffenen Lage, die zeigte, daß das Zusammenspiel der Wirtschaftselemente in der bisherigen Weise nicht den veränderten Verhältnissen des Krieges entsprach und zur Deckung des Kriegs-

[4]) Baker, Government Control over Industry, S. 16.

bedarfs nicht ausreichte. Erst dieses Empfinden, daß das bisherige Verfahren unzureichend war, schuf auch in der Oeffentlichkeit, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, die geeignete Stimmung, weitgehende Zwangsmaßregeln durchzuführen und sich dabei die Mitarbeit der Betroffenen zu sichern. Diese Tatsache ist für die Beurteilung der Kriegswirtschaft in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Einmal zeigt sie die Unabhängigkeit der Kriegswirtschaft von Theorien über die Entwicklung der Wirtschaftsverfassung, insbesondere also sozialistischen Gedankengängen, und beweist, daß in der Kriegswirtschaft, mit geringen Ausnahmen vielleicht, rein äußerliche Notwendigkeiten richtunggebend waren und nicht weltanschauliche Einstellungen. Deutlich tritt dies z. B. bei Lloyd George hervor, der als liberaler Politiker Maßnahmen durchführte, die das gerade Gegenteil von wirtschaftlicher Freiheit bedeuteten, wie etwa die Aufhebung der Freizügigkeit der Arbeiter. Ferner aber ergibt sich daraus, daß die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen stark unter dem Zwang des Augenblicks zum Handeln standen, was für ihre Beurteilung wesentlich ist. War der Krieg schon industriell nicht vorbereitet, so standen die Maßnahmen, die er auf wirtschaftlichem Gebiet erforderlich machte, so sehr im Gegensatz zu den bisher bekannten, daß die Friedenswirtschaftspolitik nur in geringem Umfange Vergleichsmaßstäbe bot. Es mußten also in kürzester Zeit völlig neue Maßregeln entwickelt werden, für deren Auswirkungen nur in beschränktem Maße Anhaltspunkte vorhanden waren. Daß sie nicht immer eine ideale Lösung bewirkten, wird wohl auch von denen nicht bestritten, die sie durchführten. Für ihre Beurteilung sind die Umstände, unter denen sie entstanden, aber von erheblicher Bedeutung und müssen daher hervorgehoben und im Auge behalten werden.

Aus der Feststellung, daß der Krieg industriell nicht vorbereitet war, ergibt sich von selbst die Frage, was den unmittelbaren Anstoß zur Staatsregelung gab, welche Umstände dazu zwangen, in das freie Spiel der Kräfte einzugreifen. Betrachtet man zunächst Deutschland, so liegt die Antwort auf der Hand: die infolge der Absperrung von den Erzeugungsgebieten drohende Rohstoffknappheit. Es war vorauszusehen, daß die vorhandenen Rohstoffe nicht sehr lange reichen würden, die Zufuhrmöglichkeiten waren ungewiß und ihre Verwendung zu unwichtigen Zwecken mußte daher ausgeschaltet werden. Die industrielle Kriegswirtschaft Deutschlands begann daher mit der mengenmäßigen Bewirtschaftung der Rohstoffe, die jedoch unmittelbar eine preismäßige Bindung nach sich zieht. Aus dieser Tatsache ließe sich leicht der Schluß ziehen, daß eine solche staatliche Regelung der Rohstoffverteilung, die in der Kriegswirtschaft neben Preis- und Arbeiterfragen durchaus im Vordergrund stand, etwas ungewöhnliches sei, was durch die besondere Lage Deutschlands begründet war, nicht aber eigentlich im Wesen der Kriegswirtschaft als solcher lag. Der Gegenbeweis läßt sich leicht antreten, wenn die Entwicklung der Kriegswirtschaft anderer hochindustrialisierter Länder, also Englands und der Vereinigten Staaten, betrachtet wird, die nicht von ihren Bezugsquellen abgeschnitten waren und bei denen die staatlichen Regelungsmaßnahmen daher nicht aus dem drohenden Versagen der Zufuhr, sondern nur aus der durch den Krieg geschaffenen neuartigen Wirtschaftslage erklärt werden können. In diesen, gewissermaßen durch fremde Einflüsse ungestörten Kriegswirtschaften, beginnt die Kontrolle äußerlich

auch auf einem anderen Gebiet. In England vor allem mit der Regelung der Gewinne, der Preise und der Arbeitsverhältnisse. Der unerwartet hohe Kriegsbedarf und das den Kriegsverhältnissen nicht angepaßte Beschaffungswesen ließen die Preise regellos in die Höhe schnellen und dementsprechend die Gewinne steigen. Dies begünstigte den Wettbewerb der einzelnen Betriebe um die Arbeitskräfte, führte zu einem unerwünscht häufigen Wechsel der Arbeitsstätte und brachte Unzufriedenheit unter die Arbeiter, die der Industrie vorwarfen, den Krieg zu Gewinnzwecken auszunutzen. Damit fällt die Erkenntnis von der Bedeutung des Materials für die Kriegsführung zeitlich zusammen und das Ergebnis ist das bekannte Munitionsgesetz, das bestrebt ist, die Mißstände auf dem Gebiete der Gewinne und der Arbeitsverhältnisse zu beseitigen. Das Bestreben jedoch, die Preise zu regeln und vor allem auch die Preise der Fertigwaren auf den Herstellungskosten aufzubauen, was in der englischen Kriegswirtschaft besonders angestrebt wurde, führten in der Regel bald auch zu einer mengenmäßigen Bewirtschaftung der Rohstoffe. In der gleichen Richtung wirkte die Notwendigkeit, mit dem wachsenden Heeresbedarf alle Produktionselemente zuerst der Erzeugung von Kriegsmaterial zuzuführen und andere Verwendungsarten zurückzudrängen, was immer weitere Eingriffe in die Verteilung der Rohstoffe erforderlich machte. Diese Verhältnisse zwangen zu fortschreitender Ausschließung der Grundsätze der freien Wirtschaft und es wird sich zeigen, daß die englische Kriegswirtschaft der deutschen an Schärfe des Eingriffs in den freien Wirtschaftsablauf nicht nachstand, auf einzelnen Gebieten, so der Preis- und Lohnregelung, sie sogar übertraf.

Aehnlich ist die Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Auch hier bewirkt der plötzlich auftretende ungeheure Kriegsbedarf, der außerdem ziemlich regellos zu decken gesucht wird, schnell steigende Preise, und da diese Entwicklung die innere Festigkeit der Wirtschaft bedroht und mehr die Spekulation als die Produktion begünstigt, sucht man sie durch staatliche Regelung in andere Bahnen zu lenken. Hier gehen die Maßnahmen vor allem von der Regelung der Rohstoffpreise aus, mit dem Gedanken, dadurch auch die Preise der Fertigwaren niedrig zu halten, und außerdem wird mit der Preis- gleichzeitig eine Mengenregelung verbunden, um die Verwendung der Rohstoffe in erster Linie für Kriegszwecke zu sichern.

Wesentlich aus dieser kurzen Darstellung, die in den einzelnen Abschnitten noch deutlicher hervortreten wird, ist vor allem, daß der Ausgangspunkt der Staatsregelung in England und Amerika nicht die kriegerischen Maßnahmen anderer Länder sind, sondern durch den Krieg als solchen bedingt waren. Der Anstoß kam nicht von außen, sondern von innen, und was in diesen Ländern geschah, hätte sich in ähnlicher Weise auch dann in Deutschland ereignet, wenn es nicht von der Außenwelt abgeschnitten worden wäre. Im Grunde besteht überhaupt nur ein Gradunterschied zwischen den einzelnen Ländern. In Deutschland trieb die drohende Rohstoffknappheit zu schnellen Maßnahmen, und auch in den anderen Ländern mußte letzten Endes dieselbe Erscheinung, nur in abgeschwächter Form, nicht verursacht durch die Sperre der Zufuhr, sondern dadurch, daß die nur beschränkt vermehrbare Rohstoffmenge einem nahezu unbegrenzten und fast unbeschränkt zahlungsfähigen Bedarf gegenüberstand,

zu Eingriffen in die freie Verteilung der Rohstoffe führen. Dort, wo dieses Knappheitsverhältnis ähnliche Ausmaße annahm wie in Deutschland, wo es auch vorhanden war, aber durch die Sperre verschärft wurde, tritt die Rohstoffwirtschaft dementsprechend auch in Formen auf, die den deutschen an Schärfe nicht nachstehen.

Hinter allem steht jedoch noch etwas anderes. Die Bewirtschaftung der Rohstoffe ist nur ein Teil der industriellen Kriegswirtschaft. Auch auf dem Gebiet der Arbeit des Kapitals, im Beschaffungswesen, bei den Verbänden, kurz überall geschahen wesentliche Eingriffe und teils grundlegende Aenderungen. Alle diese Umformungen der alten Verhältnisse sind nur ein Ausdruck für die Grundtatsache der Kriegswirtschaft, die schon im vorigen Abschnitt hervorgehoben wurde, daß die Wirtschaftsverfassung der Friedenszeit nicht ausreichte, um die neuen Aufgaben zu erfüllen. Es genügte nicht mehr, daß bestellt und bezahlt wurde, sondern die Industrie mußte überhaupt erst in die Lage versetzt werden, die neuen Ansprüche erfüllen zu können, sie mußte zum Kriege organisiert werden, ein Gedanke, der uns mit besonderer Deutlichkeit in England entgegentritt. Diese Organisierung der Industrie mußte bewirken, daß die Deckung des Kriegsbedarfs nicht davon abhängig blieb, daß die Herstellung von Kriegsmaterial für die Unternehmen rentabler war als andere Produktionsarten. Die Deckung dieses Bedarfs mußte der Volkswirtschaft zum Ziel gestellt werden, richtiger gesagt, war sie durch die Zeitumstände schon zum Ziel gesetzt, und alle Maßnahmen der Kriegswirtschaft mußten darauf abgestellt sein, die Erreichung dieses Ziels zu ermöglichen. Vor allem durften die zur Produktion nötigen Elemente, besonders Arbeitskräfte und Rohstoffe, nicht mehr an den fließen, der am meisten dafür bezahlen konnte, sondern an den, der sie zur Erfüllung der Kriegsaufträge brauchte. Damit entfiel dem Preis die regelnde Aufgabe in der Verteilung der Güter und die Form der Preisbildung änderte sich. Diese Entwicklung sich selbst zu überlassen, hätte bedeutet, sie dem Zufall anheimzustellen und es dem Einzelnen zum Entscheid zu überlassen, ob er mit seinen Arbeitern und Rohstoffen den Kriegsbedarf decken wollte oder nicht. Gerade diese Zufälle und Möglichkeiten galt es aber auszuschließen und an ihrer Stelle systematisch alles auf die Erfüllung der Ansprüche, die die Kriegsführung mit sich brachte, abzustellen. Die Ordnung aller wirtschaftlichen Kräfte zur Erreichung dieses Ziels war die Aufgabe der Regelungsbehörden, die während des Krieges entstanden und die zum ersten Mal in der Geschichte der Industriestaaten den Versuch machten, an Stelle des freien Wirtschaftsablaufs eine planmäßig geregelte Wirtschaft zu setzen.

2. Die obersten Regelungsbehörden.

a) Das Kriegsamt.

Das Kriegsamt wurde am 1. November 1916 geschaffen mit der Aufgabe, Deutschlands Wirtschaft auf das äußerste Maß der Leistungsfähigkeit zu Kriegszwecken anzuspannen. Es war nicht völlig selbständig, wie es ursprünglich geplant wurde,[5]) sondern dem Preußischen Kriegsministerium eingegliedert. Die Anregung zu dieser Umgestaltung aller

[5]) Helfferich, Der Weltkrieg, Bd. II, S. 259.

für die industrielle Kriegswirtschaft in Betracht kommenden Stellen ging von der Obersten Heeresleitung aus, die eine Zusammenfassung dieser Behörden wünschte, um die Durchführung des von ihr aufgestellten Produktionsprogramms zu sichern.

Der Verlauf des Krieges hatte die Bedeutung des Materials gezeigt und das Kriegsministerium zu einer stufenweisen Heraufsetzung der Erzeugung veranlaßt. Gegenüber dieser allmählichen Erweiterung der Erzeugung sah das Programm der neuen Heeresleitung Hindenburg-Ludendorff eine plötzliche vor, und zwar auf eine Höhe, die bisher nicht in Erwägung gezogen war. Da der Geist des „Hindenburgprogramms" für die deutsche Kriegswirtschaft von großer Bedeutung wurde, sollen die entscheidenden Teile des Schreibens angeführt werden, das am 31. August 1916, zwei Tage nachdem die neuen Männer in die OHL gekommen waren, an das Preußische Kriegsministerium gerichtet wurde und die Grundzüge des Programms enthält.[6])

„Die Offensiven unserer Gegner zeigen, daß sie mit jedem Mal erhebliche Fortschritte sowohl in der Anlage wie in der Durchführung machen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß künftige Offensiven noch stärkere Proben an unsere Widerstandskraft stellen werden, da unseren Gegnern nicht nur

1. ein fast unerschöpfliches Menschenmaterial, sondern
2. auch die Industrie fast der gesamten übrigen Staaten zur Verfügung steht.

Zu 1: Dem feindlichen Menschenmaterial gegenüber sind unsere Menschenvorräte beschränkt. Dieser schlimmste Uebelstand ist nur dadurch einigermaßen auszugleichen, daß mit der Zeit alle kriegsverwendungsfähigen Leute an die Front gehen. Ihre Stellen müssen in der Etappe und in der Heimat durch garnisondienstfähige Leute . . . ersetzt werden.

Zu 2: Auch bei rücksichtsloser Durchführung der Grundsätze zu 1 werden wir an Zahl unseren Gegnern mehr und mehr unterlegen sein. Um so mehr ist es nötig, daß unsere Industrie diesen Mangel ausgleicht. Die Menschen müssen mehr und mehr durch die Maschinen ersetzt werden. Dies wird um so schwieriger, als auch der Feind diesen Grundsatz erkannt hat. Der von mir schon früher ausgesprochene Gedanke, daß es eine Schraube ohne Ende ist, bei der es nur darauf ankommt, wer die Schraube rechtzeitig am weitesten andrehen kann, trifft heute in noch höherem Grade zu. Für seine Durchführung ist in erster Linie die Arbeiterfrage ausschlaggebend. Es wird nötig sein, die Zahl der Arbeiter durch Kriegsbeschädigte, Kriegsgefangene, Frauen und Minderjährige zu erhöhen . . . Alle anderen Industriezweige müssen gegen die Kriegsindustrie zurücktreten. Gegebenenfalls müssen wir, wie in England, zu Zwangsmaßregeln schreiten. ... Die Steigerung der Fertigung muß sich auf alle Zweige der Kriegsindustrie erstrecken . . . Um bestimmte Anhaltspunkte zu geben, bitte ich, eine Verdopplung der j e t z i g e n Munitionsfertigung zu erreichen. Die Fertigung der Geschütze muß dagegen b e t r ä c h t l i c h höher — rund auf das Dreifache — gesteigert werden . . . Bei den Minenwerfern wird die Fertigung mindestens zu v e r d o p p e l n sein,

[6]) Ludendorff, Urkunden der Obersten Heeresleitung, S. 63.

Maschinengewehre sind zu v e r d r e i f a c h e n ... (Sperrungen im Original). Die bisherigen hervorragenden Leistungen des Kriegsministeriums werden voll gewürdigt. Es ist mir auch bekannt, daß auf allen Gebieten große Steigerungen bereits dauernd im Gange sind. Es ist aber wichtig, daß diese Steigerungen beschleunigt eintreten und die oben angegebenen Zahlen möglichst bald erreicht werden . . .

Ich muß zum Schluß nochmals darauf hinweisen, daß nur unbedingtes Ausnutzen aller unserer Kräfte und vor allem unserer hochentwickelten Industrie im Dienste des Krieges uns zu einem endlichen Siege verhelfen kann und daß jede unterlassene Ausnutzung einer Möglichkeit die schwerste Belastung bildet.

Finanzielle und andere Bedenken können jetzt nicht mehr mitsprechen.

gez. v. Hindenburg.

Der Erreichung dieser Ziele sollte das neugeschaffene Kriegsamt dienen, das durch Vereinigung aller der Beschaffung und Bewirtschaftung dienenden Stellen unter einer Leitung deren Wirksamkeit erhöhen sollte. Es setzte sich neben dem Stabe seines Leiters, General Gröner, aus folgenden Abteilungen zusammen: dem Kriegs-Ersatz- und Arbeits-Departement, dem die Regelung der Arbeiterfragen, der Reklamationen usw. unterstand, dem Waffen- und Munitions-Beschaffungsamt (Wumba), dem Bekleidungsbeschaffungsamt (BBA), deren Aufgabe durch ihre Namen angedeutet wird, der Kriegs-Rohstoff-Abteilung (KRA), der die Bewirtschaftung der Rohstoffe oblag, und einigen anderen Abteilungen, die nur ergänzende Aufgaben hatten, der Abteilung für Aus- und Einfuhr und der Abteilung für Volks-Ernährungsfragen. Diese beiden hatten jedoch nicht die Regelung des Außenhandels bzw. der Nahrungsmittelversorgung unter sich, sondern nur zu diesen Fragen vom militärischen Standpunkt aus Stellung zu nehmen. Die wichtigsten Abteilungen waren das Wumba, das Kriegs-Ersatz- und Arbeitsdepartement und die KRA, von denen das erste die wichtigsten Zweige der Beschaffung umfaßte und die beiden letzten die Regelung der Arbeiterverhältnisse bzw. der Rohstoffe unter sich hatten. Bei der Knappheit der Rohstoffe und ihrer Wichtigkeit lag das Schwergewicht der Bewirtschaftung und dadurch mittelbar auch ein starker Einfluß auf die Beschaffung bei der KRA. Alle diese Abteilungen bestanden vor der Gründung des Kriegsamtes ohne unmittelbare Verbindung im Rahmen des Kriegsministeriums. Das Kriegsamt stellte also eine Zusammenfassung bereits bestehender Abteilungen dar, wie es anders wohl auch nur schwer möglich gewesen wäre, da die ihm gestellten Aufgaben nicht neu waren und sich im Verlaufe der zwei Kriegsjahre zu ihrer Erfüllung bestimmte Organisationen gebildet hatten. Es war also eine Art Dachbehörde, die die früher nebeneinander bestehenden Abteilungen unter einer Leitung zusammenfaßte, sie aber eigentlich kaum zu einer wirklichen Einheit verschmolz. Es handelte sich letzten Endes mehr um eine organisatorische Aenderung als um etwas grundsätzlich Neues. Daher ist das Kriegsamt auch nie so zu einem Begriff geworden wie das englische Munitionsministerium, abgesehen davon, daß es als Abteilung des Preußischen Kriegsministeriums nicht die Macht und das Ansehen besaß wie ein selbständiges Ministerium. Wenn auch die Eingliederung in das Kriegsministerium für die Schöpfung der OHL keine große Beschränkung bedeutete, so stand diese verhältnismäßig unter-

geordnete Stellung mit der anvertrauten Aufgabe eigentlich in ziemlichem Widerspruch.

Von den Abteilungen, die das Kriegsamt umfaßte, ist die Kriegs-Rohstoff-Abteilung für die industrielle Kriegswirtschaft von größter Bedeutung. Ueber sie ist daher noch etwas näheres zu sagen. Einige Tage nach dem Eintritt Englands in den Krieg, am 8. August 1914, machte Walther Rathenau den preußischen Kriegsminister v. Falkenhayn auf die unvermeidbar drohende Verknappung der Rohstoffe infolge der Sperre der ausländischen Zufuhr aufmerksam. Auf die Gefahr der Rohstoffabhängigkeit Deutschlands hatte ihn „in freundschaftlichen Gesprächen" zuerst Wichard v. Moellendorff aufmerksam gemacht.[7]) Die Folge dieses Gesprächs mit dem Kriegsminister war die Gründung der KRA, der, nach der Aeußerung eines Referenten, „ganz allgemein die Aufgabe gestellt wurde, die Wirtschaft so einzurichten, daß der Bedarf bis Ende März 1915 gedeckt wurde". Die übrigen Bundesstaaten erklärten sich mit der einheitlichen Bewirtschaftung der Rohstoffe durch diese Abteilung einverstanden. Zu ihrem Leiter wurde Walter Rathenau selbst ernannt, dem ein Oberst zur Seite gestellt wurde. An eine planmäßige Bewirtschaftung der Rohstoffe für viele Jahre dachte wohl niemand, denn damals herrschte noch der Gedanke des kurzen Krieges; schon die Aufgabe, die der KRA gestellt war, zeigt dies. Obwohl Rathenau schreibt[8]) „er (d. h. der Kriegsminister) schätzte die Kriegsdauer nicht geringer ein als ich", handelte es sich dabei doch wohl mehr um Mutmaßungen, an die keiner der Beteiligten recht glaubte. Jedenfalls tritt der Gedanke des langen Krieges in der ersten Zeit bei der KRA nicht irgendwie erkenntlich hervor. Erst der Nachfolger Rathenaus, der ihm im März 1915 folgte, Oberst Koeth, richtete die Rohstoffwirtschaft bewußt auf den Gedanken eines langen Krieges aus. Zu solchen grundsätzlichen Erwägungen fehlte anfänglich vor allem auch wohl die nötige Zeit, denn die neue Abteilung hatte mit allen möglichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Abgesehen davon, daß sie niemand kannte und keiner der Außenstehenden recht wußte, was sie eigentlich sollte, fehlten alle Voraussetzungen für eine zweckmäßige Bewirtschaftung. Zwar bestand kein Zweifel darüber, daß bei Drosselung der Einfuhr eine Rohstoffknappheit eintreten mußte, aber über die Höhe der tatsächlich im Lande befindlichen Vorräte hatte man keine Vorstellung. Das erste war, darüber Klarheit zu gewinnen. Bei etwa 1000 Lieferanten des Kriegsministeriums wurde angefragt, um zahlenmäßige Unterlagen für die Deckungsdauer der Rohstoffe zu erhalten. Sie war z. T. erschreckend gering. Aber man wußte nicht nur nicht, was zur Deckung des Bedarfs vorhanden war, auch der Bedarf selbst war nur recht unvollkommen bekannt. Neben dem sprunghaft wachsenden Munitionsbedarf erwiesen sich auch die Bedarfszahlen für die Bekleidung des Heeres als unzureichend, und anfänglich war es infolge der dezentralisierten Beschaffung überhaupt nicht möglich, brauchbare Unterlagen dafür zu gewinnen. Die Aufgabe der neuen Abteilung war doppelt schwer. Für das, was sie tun sollte oder was ihrem Leiter vorschwebte, fehlte jedes Vorbild, und außerdem waren die Voraussetzungen jeder wirksamen Bewirtschaftung, die Kenntnis der Bedarfs- und Deckungsverhältnisse, nicht

[7]) Rathenau, a. a. O. S. 12.
[8]) Rathenau, a. a. O. S. 9.

oder nur mangelhaft gegeben. Es mußte also von Grund auf angefangen werden. Zur Durchführung ihrer Aufgabe wurde die Abteilung in Sektionen gegliedert, die nach Rohstoffgebieten gebildet und in der Regel mit dem Anfangsbuchstaben des betreffenden Rohstoffs bezeichnet wurden. Die bedeutendsten waren die Sektion M (Metalle), die die Nicht-Eisenmetalle bewirtschaftete, E (Eisen), W (Webstoffe), Ch (Chemikalien), ferner die Sektionen H (Holz), L (Leder), Pa (Papier), El (Elektrizität) und O (Kohle und Schmiermittel). Diese hatte jedoch nur Nebenaufgaben, da die eigentliche Kohlenbewirtschaftung beim Reichskommissar für die Kohlenverteilung lag. Für die Bewirtschaftung ist noch die Sektion Bst von Bedeutung, die die Bestandsaufnahme, also die Statistik und das Formularwesen unter sich hatte. Besondere Sektionen bestanden noch für die Rohstoffbeschaffung aus den besetzten Gebieten, Ast, die Inlandsbeschlagnahmen und Entschädigungen, F, und die Buchhaltung und Abrechnung, BU. Innerhalb der Sektionen war die Gliederung den besonderen Verhältnissen angepaßt. Die Sektion M gliederte sich z. B. folgendermaßen:

I. Untersektion für wirtschaftliche Angelegenheiten. (Beschlagnahme, Sparmaßnahmen, Zuweisung, Preisregelung)
   - M 1: Kupfer, Bronze, Rotguß usw. und Angelegenheiten der Metall-Freigabe-Stelle.
   - M 2: Nickel, Chrom, Wolfram, Wismut.
   - M 3: Weißblech.
   - M 4: Blei, Zink, Zinn, Graphit, Antimon.
   - M 5: Aluminium.
   - M 6: Allgemeines, Preise, Statistik.

II. Untersektion für Auslandsangelegenheiten.
   - M 7a: Oesterreich-Ungarn, besetzte Gebiete, Balkan, Türkei.
   - M 7b: Holland, Schweiz usw.

III. Untersektion für bergbauliche Angelegenheiten. (Förderung und Verarbeitung von Erzen sämtlicher Metalle).

Zur Erledigung des kaufmännischen Teils der Bewirtschaftung bediente sich die KRA der sogenannten „Rohstoffgesellschaften", über die bei der Behandlung der Rohstoffwirtschaft noch einiges zu sagen ist. Eine über das Reich verteilte Außenorganisation besaß sie nicht. Solche Unterbehörden schuf erst das Kriegsamt in Gestalt der Kriegsamtsstellen. Ihre Zahl betrug 28, davon 25 im Reich, die übrigen in Brüssel, Wien und Warschau. Hinzu kamen noch fünf Kriegsamtsnebenstellen. Die Kriegsamtsstellen wurden bei den stellvertretenden Generalkommandos errichtet, auf deren Gebiet sich auch ihr jeweiliger Geltungsbereich erstreckte. Von den geringen Ausnahmen davon ist am bedeutendsten die Zusammenfassung des rheinisch-westfälischen und Aachener Industriebezirks unter der Kriegsamtsstelle Düsseldorf. Die Aufgabe dieser Stellen bestand darin, Bindeglied zwischen der Industrie und dem Kriegsamt zu sein. Sie hatten die Werke in jeder Hinsicht zu unterstützen, Beschwerden entgegenzunehmen und sie nach Möglichkeit abzustellen. Ihnen oblag die Erledigung der Aufgaben, die mit der örtlichen Durchführung des Hilfsdienstgesetzes verbunden waren, und sie unterstützten die Werke in Verkehrs-, Arbeiter-, Rohstoff- und Ernährungsangelegenheiten. Je nach der industriellen Bedeutung des Gebietes, für das sie zuständig waren,

war der Aufbau der betreffenden Kriegsamtsstellen größer oder kleiner, so daß sich im einzelnen in ihrem Umfang ziemliche Unterschiede ergaben. Sie befaßten sich jedoch alle nur mit der industriellen und nicht mit der landwirtschaftlichen Erzeugung. Diese Aufgabe oblag den Kriegswirtschaftsämtern.

b) Das Munitions-Ministerium.[9])

Das englische Munitions-Ministerium („Ministry of Munitions") ist die bekannteste Kriegswirtschaftsstelle aller Länder und würde diese Bekanntschaft eigentlich schon seiner Entstehungsgeschichte wegen verdienen, denn in ihr kam das Wesen der Kriegswirtschaft am deutlichsten und zeitlich am frühesten zum Ausdruck. Die Beschaffung von Kriegsmaterial lag zu Anfang des Krieges in der Hand des War Office, das sich in seiner Politik ebenso wie die Geschäftswelt im wesentlichen von dem Grundsatz „business as usual" leiten ließ. Es verteilte Aufträge an die Rüstungsfirmen und die staatlichen Fabriken in der althergebrachten Weise, nur in größerem Umfange, kam dadurch aber über eine gewisse Grenze, die durch die äußerste Leistungsfähigkeit dieser Werke gezogen war, nicht hinaus. Der Herstellung von Kriegsmaterial durch andere Firmen, die bisher keins geliefert hatten, stand das War Office mit innerem Mißtrauen gegenüber, da es diese nicht für fähig hielt, die Aufträge ordnungsgemäß zu erfüllen. Die schlechten Erfahrungen, die Rüstungsfirmen bei der Verteilung von Unteraufträgen an andere Werke, besonders was pünktliche Lieferung anbetraf, machen mußten, schienen diese Meinung nur zu bestätigen. Gerade der Gedanke aber, die gesamte Industrie zur Herstellung von Kriegsmaterial heranzuziehen und falls sie nicht ohne weiteres in der Lage war, die neuartige Produktion zu übernehmen, ihr mit Rat und Tat zur Seite zu stehen und zu zeigen, wie es gemacht werden mußte und alle Hindernisse dagegen aus dem Wege zu räumen, war die Auffassung des späteren Leiters des Munitionsministeriums, des damaligen Schatzkanzlers Lloyd George. Bei jeder sich bietenden Gelegenheit vertrat er mit Nachdruck seine Meinung, die er in einem Brief an Balfour folgendermaßen zusammenfaßte: „Das Schicksal des Krieges hängt davon ab, daß einschneidende Maßnahmen ergriffen werden, sofort unsere industriellen Reserven zu organisieren zum Zwecke der Steigerung der Erzeugung nicht nur für uns, sondern (auch) für unsere Verbündeten." [10]) Im Streite dieser beiden Auffassungen siegte die von Lloyd George, da die Maßnahmen des War Office nicht genügten, um das Heer in ausreichendem Maße mit Kriegsmaterial zu versehen. Die unzureichende Belieferung des Heeres, besonders mit Munition und schweren Geschützen, ließ sich trotz der Zensur auf die Dauer nicht vor der Oeffentlichkeit verheimlichen und schuf die geeignete Stimmung für eine Neuregelung. Als das Dardanellen-Unternehmen schließlich nicht den gewünschten Erfolg brachte, waren die Tage des ersten Kabinetts Asquith gezählt, ein Koalitionskabinett wurde gebildet, dem ein neues Ministerium angehörte, das

---

[9]) Diese Uebersetzung ist ungenau, da „munitions" soviel wie „Kriegsmaterial" bedeutet und nicht nur Munition (ammunition). Sie hat sich aber eingebürgert und soll daher auch hier verwendet werden.

[10]) Lloyd George, „War Memoirs" Bd. I, S. 177.

Munitionsministerium. Es wurde durch ein Gesetz vom 9. Juni 1915 gebildet „for the purpose of supplying munitions fo the present war".[11]) Weiter bezeichnete eine Ergänzungsverordnung [12]) als seine Aufgabe „die Versorgungsquellen und die Arbeitskräfte zu untersuchen und zu organisieren, die zur Beschaffung jeder Art von Kriegsmaterial verfügbar sind". Das Ministerium war also einmal Beschaffungsstelle für Waffen und Munition aller Art, optische Geräte, Kraftwagen, Tanks, Treibstoffe, später auch Flugzeuge. Dabei mußte es sich allerdings von der Aufsicht durch die bisherige Beschaffungsstelle, das War Office, erst befreien, um seine eigene Produktionspolitik betreiben zu können. Dies gelang ihm auch, führte jedoch besonders anfänglich zu häufigen Reibereien mit dem War Office, das als militärische Stelle auch weiterhin für die Bestimmung der Höhe der Heeresbedürfnisse zuständig war. Zugleich war das Munitions-Ministerium aber auch Bewirtschaftungsstelle, und um seine Aufgaben erfüllen zu können, wurden ihm die gleichen Vollmachten erteilt wie schon vorher den anderen Bewirtschaftungsstellen, das Recht zur Beschlagnahme der Erzeugung oder der Rohstoffe, zur Forderung von Auskünften, zur Festsetzung von Preisen usw. Welche Maßnahmen im einzelnen ergriffen wurden, wird aus der Betrachtung seiner Tätigkeitsgebiete noch hervorgehen. Die Grundlage seiner Tätigkeit bildet jedoch das Gesetz vom 2. Juli 1915, „The Munitions of War Act", kurz Munitionsgesetz genannt, dessen Grundzüge seiner umfassenden Bedeutung wegen hier betrachtet werden sollen. Bedeutung und Sinn dieses Gesetzes lassen sich am besten durch einen kurzen Ueberblick über den Gang seiner Entstehung erfassen. Zu Beginn des Krieges war der Kampf zwischen Gewerkschaften und Unternehmern durch eine Art stillschweigendes Uebereinkommen beiseitegelegt worden. Die Vorschriften über die Arbeitszeit, die Einstellung ungelernter Arbeitskräfte usw. blieben jedoch bestehen und erwiesen sich bald als Hemmnis der Steigerung der Erzeugung von Kriegsmaterial. Das Bestreben der Regierung ging deshalb dahin, diese hindernden Bestimmungen zu beseitigen. Dazu waren die Gewerkschaften grundsätzlich bereit, jedoch unter der Bedingung, daß aus der Aufhebung dieser Vorschriften den Unternehmern kein Gewinn zufließen dürfe, denn schon die bisherigen Gewinne hatten Unzufriedenheit unter den Arbeitern erregt und drohten das gute Einvernehmen zu zerstören. Zwischen der Regierung und 35 der für die Kriegsindustrie bedeutendsten Gewerkschaften, mit Ausnahme der Gewerkschaft der Bergleute, die die Zwangsschlichtung ablehnte, wurde im März 1915 auf Veranlassung von Lloyd George ein Abkommen geschlossen, das sogenannte „Treasury Agreement", das diese Forderungen erfüllte und in seinen wesentlichen Punkten ins Munitionsgesetz überging. Dieses Gesetz ist also das Ergebnis eines Uebereinkommens zwischen der Regierung und der Arbeiterschaft. Es schafft eine Gruppe von „überwachten Betrieben" („Controlled Establishments"), für die 1. „Any rule, practice or custom not having the force of law which tends to restrict production or employment shall be suspended . . ." und dafür 2. „Any excess of the net profits . . . over the amount divisible under this Act . . . shall be paid into the Exchequer". Außerdem sind Streiks und Ausschließungen verboten; gelingt bei Streitigkeiten keine

[11]) **Ministry of Munitions Act, I (1).**
[12]) „Powers and duties of the Ministry of Munitions", Order Nr. 580.

Einigung, so können der Board of Trade oder andere Stellen, an die er die Klage verweisen kann, bindend entscheiden. Aenderungen der Löhne, Gehälter und anderer Einkünfte wurden genehmigungspflichtig und die überwachten Betriebe waren ferner verpflichtet, staatlichen Aufsehern Einsicht in ihre Bücher zu gewähren und Auskünfte zu erteilen über Zahl und Art der Beschäftigten, die vorhandenen Maschinen, die Art der Arbeit und andere Angaben zu machen, die der Minister wünschte. Weiter konnten Anordnungen erlassen werden über die allgemeine Ordnung der Arbeit im Betrieb, die Arbeitsverhältnisse, Hygiene usw. Dieses Gesetz, das in erster Linie für die Arbeits- und Gewinnpolitik von grundlegender Bedeutung war, sollte den Hebel bilden, die dazu in Betracht kommende Industrie für die Herstellung von Kriegsmaterial heranzuziehen und vor allem ihre Leistungsfähigkeit so stark wie möglich auszunutzen. Denn das entscheidende Merkmal des Munitionsministeriums ist die Aufgabe, die ihm sein Leiter stellte, die Organisation der Industrie zum Kriege, zur immer stärkeren Produktion von Kriegsmaterial. „Erfolg im Kriege ist jetzt eine reine Materialfrage." [13]) „Die Frage des Sieges besteht darin, daß diese (nämlich die materielle) Ueberlegenheit der Mittelmächte so früh wie möglich beendet werden muß." [14]) Das war das Ziel, das dem Munitionsministerium gestellt war. Um es zu erreichen, genügte es nicht, große Aufträge zu erteilen, sondern die Industrie mußte vor allem in die Lage versetzt werden, sie auch auszuführen, ihre Leistungsfähigkeit mußte planmäßig gesteigert werden. „ . . . wir haben nicht nur die Erzeugung, sondern, was in einem langen Kriege wichtiger ist, die Leistungsfähigkeit in der Herstellung von Kriegsmaterial gewaltig vergrößert." [15]) Die Hindernisse, die diesem Ziel von der Arbeitsseite entgegenstanden, wurden durch das Munitionsgesetz in den wichtigsten Betrieben beseitigt, genauer gesagt, die Möglichkeit zu ihrer Beseitigung war gegeben.

Der Kreis der überwachten Betriebe wurde ständig ausgedehnt. Das Gesetz umschrieb „munitions" als „anything required to be provided for war purposes, and include arms, ammunition, warlike stores or material, and anything required for equipment or transport purposes or for or in the connection with the production of munitions". Das Ergänzungsgesetz von 1916 zählte vor allem folgendes als Munitionsarbeit auf: Herstellung oder Ausbesserung von Waffen, Munition, Schiffen, Fahrzeugen, Flugzeugen, Maschinen und Werkzeugen, die dazu gebraucht wurden, Errichtung und Aenderung von Gebäuden für Kriegszwecke, Bau und Aenderung von Docks, Häfen, die Versorgung mit Strom, Wasser, Gas, wenn sie wesentlich für die Durchführung von Munitionsarbeit war, ferner in Ergänzungsverordnungen: Glas zu optischen Zwecken, Herstellung von Sprengstoffen, Treibstoffen, landwirtschaftlichen Geräten usw. und gegen Ende des Krieges auch die Verarbeitung von Flachs, Jute und anderen Spinnstoffen.

Der innere Aufbau des Ministeriums hat sich mehrfach gewandelt, da sich mit der Erweiterung des Aufgabenkreises die alte Organisation als nicht mehr ausreichend erwies. Im November 1918 hatte es folgenden Aufbau, der auch seinen Tätigkeitsbereich gleichzeitig gut hervortreten läßt:

---

[13]) Lloyd George, War Memoirs, Bd. I, S. 327.
[14]) Lloyd George, The Great Crusade, S. 3.
[15]) Lloyd George, The Great Crusade, S. 11.

1. Sekretariat, 2. Finanzabteilung, 3. Zeichnungen und Prüfungen (des Kriegsmaterials), 4. Eisen und Stahl, 5. Material: Nicht-Eisenmetalle, Eisenbahnmaterial, Inlandsverkehr, Uebersee-Abteilung, Erzeugung von Glaswaren und Pottasche, Entwicklung der Erzlager, 6. Sprengstoffe, 7. Waffen und Munition, Werkzeugmaschinen, Gebietsorganisation, Staatliche Fabriken, 8. Flugwesen, 9. Nahkampfmaterial und Material für den Stellungsbau, Tanks, 10. Arbeit.[16])

Ein eindeutiges Organisationsprinzip wie bei dem Kriegsamt und der KRA läßt sich nicht feststellen. Beschaffungs- und Bewirtschaftungsstellen sind eng miteinander verschmolzen, die Bewirtschaftung der Chemikalien und die Beschaffung der Sprengstoffe oblag z. B. der Abteilung 6. Auch eine scharfe Teilung nach Rohstoffen findet nicht statt. Aehnliches gilt auch für den früheren Aufbau des Ministeriums. Anfänglich machten sich bei dem neuen Ministerium manche Mängel bemerkbar, besonders ein zusammenhangloses Nebeneinanderarbeiten der einzelnen Abteilungen. „Es hat sich gezeigt, daß das Ministerium, ganz besonders in der Anfangszeit, in streng abgeschlossenen (watertight) Abteilungen arbeitete und keine allgemeine Vertragspolitik oder ein System der Zusammenarbeit besaß." [17]) Mit der Zeit besserten sich jedoch diese anfänglichen Schwierigkeiten, wie auch der eben angeführte Bericht feststellt.

Einige Rohstoffe, nämlich Webstoffe und Leder, unterlagen nicht der Bewirtschaftung des Munitionsministeriums, sondern der des War Office, das für die Bekleidung auch weiterhin Beschaffungsstelle blieb.

Zur Durchführung seiner Aufgaben schuf sich das Ministerium auch eine Außenorganisation. Das ganze Land wurde in 11 Munitionsgebiete (Munitions Areas) geteilt, unter Anlehnung an die politische Einteilung, jedoch unter Zusammenfassung mehrerer Grafschaften je nach ihrer Bedeutung für kriegswirtschaftliche Zwecke, um einheitliche industrielle Gebiete zu schaffen. An der Spitze eines Gebietes stand ein „Area Office", dem in der Regel mehrere Ingenieure, ein Vertreter der Marine und ein Beamter, dem die Beaufsichtigung der Arbeitsverhältnisse oblag, angehörten. Die Aufgabe dieser Behörde bestand ähnlich wie die der Kriegsamtsstellen darin, unmittelbar mit der Industrie Fühlung zu nehmen, die Firmen zu beraten, die Umstellung der Betriebe zu fördern, die Durchführung des Munitionsgesetzes zu überwachen, bei Arbeiterschwierigkeiten zu helfen usw. Die Munitionsgebiete wurden wieder weiter geteilt in Munitionsbezirke (Munitions Districts), an deren Spitze ein „Board of Management" stand. Dieser setzte sich aus fünf bis sechs Unternehmern des betreffenden Bezirks zusammen, die vom Minister selbst ernannt wurden. Die Aufgaben der Boards of Management sind nicht ganz einheitlich. Soweit in dem Bezirk neugegründete Staatsfabriken (National Factories) bestanden, hatten sie diese zu überwachen und zu beaufsichtigen. Vor allen Dingen jedoch schlossen sie (außer in Irland) Verträge über Granatenlieferungen mit den Werken ihres Bezirks ab, wobei ihnen je nach der Leistungsfähigkeit des Bezirks eine bestimmte Auftragsmenge zu bestimmten Preisen zur Unterverteilung zugewiesen wurde. Ferner sollten

---

[16]) Dewar, The great Munitions Feat, S. 46/47.

[17]) Committee on Public Accounts, 1919, S. XIII.

sie den Kreis der Munitionsbetriebe erweitern, die Produktionsmöglichkeit des Bezirks möglichst weitgehend zu Kriegszwecken ausnutzen, die Umstellungsmöglichkeit der Betriebe untersuchen und fördern und die Erzeugung von Kriegsmaterial überwachen. Schließlich übernahmen sie in West-England auch die kollektive Herstellung von Granaten, bei der sich mehrere Firmen zusammenschlossen, um durch Zusammenarbeit, Arbeitsteilung oder Schaffung gemeinsamer Werkstätten die Umstellung der Betriebe zu erleichtern. Beratend zur Seite stand den Boards of Management jeweils ein „Local Munitions Comitee", das aus Vertretern der Unternehmer und Gewerkschaften bestand, und die Mitglieder des Boards dem Minister vorschlug.

Schließlich sind noch die Munitionsgerichte (Munitions Tribunals) zu erwähnen, die Verstöße gegen das Munitionsgesetz zu ahnden hatten. Es gab zwei Arten, General und Local Munitions Tribunals, von denen die ersten die wichtigeren Vergehen gegen das Gesetz, Verstöße gegen die Bestimmungen über Streiks, Ausschließungen usw., die anderen die weniger bedeutsamen abzuurteilen hatten, besonders Klagen über Nichtbefolgung der Arbeitsordnung. Ferner konnten sie an Stelle des Unternehmers einen Abkehrschein ausstellen oder diesen anweisen, einen auszustellen, falls die Erteilung des Scheins grundlos verweigert war. Die Gerichte bestanden aus einem Vorsitzenden und Vertretern der Arbeitgeber und -nehmer, die jedoch nur beratend mitwirkten, während die Entscheidung dem Vorsitzenden überlassen war. Zu Vorsitzenden wurden in der Regel die Vorsitzenden der Schiedsgerichte ernannt, die auf Grund des Versicherungsgesetzes von 1911 errichtet waren.

c) Der War Industries Board.

Am 6. April 1917 traten die Vereinigten Staaten in den Krieg. Die Erfahrungen der kriegführenden Staaten hatten gezeigt, daß neben der militärischen zum neuzeitlichen Kriege auch die wirtschaftliche Vorbereitung unentbehrlich war. Deshalb wurde im Oktober 1916 auf Grund eines Gesetzes vom August desselben Jahres der schon oben erwähnte „Council of National Defense" geschaffen. Er bestand aus sechs Staatssekretären und einer beratenden Kommission von sieben Fachleuten, von denen jeder ein bestimmtes Gebiet als Aufgabenkreis zugewiesen erhielt. Weiter wurden Unterabteilungen und Ausschüsse angegliedert, von denen die eigentliche Arbeit zu leisten war. Der Tätigkeitsbereich des Verteidigungsrates war ziemlich vielseitig. Mit den Worten des Gesetzes [18]) läßt er sich kurz zusammenfassen als „die Schaffung von Beziehungen, die im Bedarfsfalle die sofortige Zusammenfassung und Nutzbarmachung der Kräfte der Nation ermöglichen." Der Verteidigungsrat sollte zu diesem Zweck Fachleute heranziehen und Untersuchungen durchführen, um dem Präsidenten und anderen Behörden Ratschläge zu erteilen, welche Maßnahmen im Einzelfall zur Sicherung der Deckung des Heeresbedarfs zu ergreifen seien. Der Rat selbst betrachtete sich in der Hauptsache als ein „Berührungsmittelpunkt zwischen der Regierung und der Industrie".[19])

---

[18]) Army Appropriation Act, Sect. 2. Abgedruckt in American Industry, in the War, Anhang Nr. I.

[19]) American Industry in the War, S. 20.

Von den Abteilungen, die geschaffen wurden, war der „General Munitions Board", der im Februar 1917 entstand, für die weitere Entwicklung der industriellen Kriegswirtschaft am bedeutsamsten. Seine Aufgabe war, einen Wettbewerb der Beschaffungsstellen bei der Vergebung der Heeresaufträge zu verhindern. Dieses Ziel suchte man durch Schaffung von Unternehmerausschüssen zu erreichen, die über die Leistungsfähigkeit der Industrie unterrichtet waren und beratend mitwirken sollten, jedoch ohne sonderlichen Erfolg. Im Juli 1917 ging der General Munitions Board daher zusammen mit einem Munitions Standard Board, der die Standardisierung des Kriegsgeräts zur Aufgabe hatte, im neugeschaffenen War Industries Board auf. Seine Aufgaben wurden folgendermaßen festgelegt: „Die Abteilung wird als Ausgleichsstelle für die Ansprüche der Regierung an die Kriegsindustrie dienen, die wirksamsten Wege bestimmen, sie zu erfüllen und die besten Mittel, die Erzeugung zu steigern, einschließlich der Schaffung oder Erweiterung von Industriezweigen, die die Notlage erforderlich macht, die Reihenfolge und verhältnismäßige Dringlichkeit der Ansprüche der verschiedenen Regierungsabteilungen, die Preisfaktoren und in erster Linie die industriellen und die Arbeiterfragen der betreffenden Probleme und die allgemeinen Fragen der Warenbeschaffung untersuchen." [20]) Ebenso wie der Verteidigungsrat hatte der War Industries Board immer noch nur beratende Aufgaben und war außerdem nur ein Anhängsel einer anderen Stelle, eben des Verteidigungsrates. Diese Verhältnisse erwiesen sich jedoch mit der wachsenden Inanspruchnahme der wirtschaftlichen Kräfte des Landes als unzulänglich, und im März 1918 wurde der War Industries Board daher neu aufgebaut. Durch ein Schreiben des Präsidenten, dem im Mai eine Verordnung folgte, wurde der Board vom Verteidigungsrat gelöst und als selbständige Behörde unmittelbar dem Präsidenten unterstellt. Die Aufgaben, die ihm gestellt wurden, entsprechen im wesentlichen den oben angegebenen, hinzu trat jetzt jedoch noch die Regelung der Käufe der verbündeten Staaten, die mit den amerikanischen in Einklang gebracht werden sollten. Die rechtliche Lage des War Industries Board blieb aber bis zum Kriegsende unklar, da er keine gesetzliche Grundlage besaß und die Durchführung seiner Anordnungen rechtlich nicht erzwingen konnte. Dieser formale Mangel wurde dadurch ausgeglichen, daß die Regierung die Eisenbahnen und die Verteilung der Kohle kontrollierte, so daß Werke, die sich den Beschlüssen des Boards nicht fügten, mit Stillegung bedroht werden konnten. Tatsächlich ergaben sich jedoch keine Schwierigkeiten bei der Durchführung der Maßregeln, so daß die Zwangsmaßnahmen nicht von praktischer Bedeutung wurden.

Der Aufbau des War Industries Boards war folgendermaßen:

I. „The Board". Leiter Bernard M. Baruch. Mitglieder: Vertreter von Heer und Marine und der anderen Abteilungen des War Industries Board.

II. Preisregelungs-Ausschuß (Price-fixing Committee). Er hatte die Aufgabe, Höchstpreise für Rohstoffe festzusetzen.

III. Arbeits-Abteilung (Labor Division). Sie diente in der Hauptsache der Sicherung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Arbeiter-

[20]) a. a. O. S. 22.

verbänden. Die eigentliche Arbeitspolitik während des Krieges war Aufgabe anderer Stellen, die dem Dept. of Labor unterstanden.

IV. Alliierter Einkaufs-Ausschuß (Allied Purchasing Commission). Er diente der reibungslosen Verteilung der Aufträge der Verbündeten.

V. Beschaffungs-Abteilung (Requirements Division). Sie sammelte und sichtete die Aufträge der Beschaffungsstellen, half bei ihrer Unterbringung und sorgte für die Anlage neuer und die Erweiterung schon bestehender Unternehmen.

VI. Fertigwaren-Abteilung (Finished Products Division). Sie beaufsichtigte die Unterabteilungen und Sektionen, die sich mit der Bewirtschaftung von Fertigwaren, z. B. Textilien befaßten.

VII. Dringlichkeits-Abteilung (Priorities Division). Sie bestimmte die Dringlichkeit der einzelnen Aufträge.

VIII. Rationalisierungs-Abteilung (Conservation Division). Sie sollte Mittel und Wege zur Ersparung von Arbeit, Kapital und Rohstoffen bei der Erzeugung ausfindig machen.

IX. Statistische Abteilung (Division of Plannings and Statistics).

X. Lehrgänge für Betriebsleitung (Employment Management Courses).

XI. Bautenstelle (Facilities Div.).

XII. Verwaltungsabteilung. Schließlich

XIII. die Rohstoffabteilungen (Commodity Sections). Ihre Aufgabe bestand darin, den Bestand und die angemessene Verteilung der Rohstoffe zu überwachen, den anderen Abteilungen Unterlagen für die zu treffenden Maßnahmen zu liefern und die Durchführung dieser Anordnungen zu kontrollieren. Es gab 7 Abteilungen und 75 Sektionen, die entweder einer Abteilung unterstellt oder selbständig waren. Die Abteilungen waren nach Rohstoffgruppen gegliedert: 1. Baustoffe, 2. Chemikalien, 3. Sprengstoffe, 4. Häute und Leder, 5. Papier, 6. Stahl, 7. Webstoffe. Die Sektionen umfaßten eine oder mehrere Rohstoffe, z. B. Sektion für Nicht-Eisenmetalle, optisches Glas, Asbest usw.

Dies der innere Aufbau. Für die Außenorganisation wurde das Land in 21 Industrie-Bezirke (Industrial Regions) aufgeteilt, und zwar unabhängig von der politischen Einteilung in Staaten. Die Leitung eines jeden Bezirks lag in der Hand eines Bezirksberaters (Regional Adviser), der wieder einen Bezirksausschuß aufbaute, dem je ein Mitglied der wichtigsten Kriegsindustrien des Bezirks angehörte und ferner Mitglieder, denen die Behandlung der Rohstoffangelegenheiten, die Förderung der industriellen Erzeugung, die Beschaffung von Zahlenunterlagen über die Betriebe, die elektrische Energie, die vorhandenen Rohstoffe usw. oblag. Diese Bezirksberater waren Kaufleute oder Industrielle, die von den wirtschaftlichen Verbänden des betreffenden Bezirks gewählt wurden. Im einzelnen war ihre Aufgabe so umfassend, daß sie bis Kriegsschluß noch nicht wirksam durchgeführt war, da diese Organisation erst im Juli 1918 aufgebaut wurde. Die Bezirksberater sollten vor allem die Leistungsfähigkeit ihres Bezirks in bezug auf unmittelbaren und mittelbaren Kriegsbedarf, Rohstoffe und Fertigwaren erfassen, ebenso die Belastung der Werke und Möglichkeiten zur Unterbringung weiterer Aufträge und zum Belastungsausgleich angeben. Ferner sollten sie die Umstellung der Werke

auf die Herstellung von Kriegsmaterial untersuchen und fördern, die Kürzung überflüssiger Erzeugung vorschlagen und eine Uebersicht über die Hilfsquellen der Erzeugung, insbesondere über die Arbeitskräfte, die Rohstoffe und die Stromversorgung gewinnen. Sie sollten also die Produktion der Betriebe ihres Bezirks regeln, oder doch wenigstens die dazu nötigen Angaben machen und Vorschläge ausarbeiten. Diese Aufgabe war bis zum Kriegsschluß nicht zur Durchführung zu bringen, die eigentliche Bedeutung der Bezirksberater liegt daher mehr auf Teilgebieten, wie der Ermittlung von Beschaffungsquellen, der Abstellung von Beschwerden, Erledigung von Anfragen, Vorschlägen zur Umstellung von Betrieben und Beschaffung von Auskünften für die Hauptbewirtschaftungsstellen.

Im Unterschied zu den Regelungsbehörden der anderen Länder war der War Industries Board keine Beschaffungsstelle und hatte daher keinen unmittelbaren Einfluß auf die Höhe der Bestellungen. Er hatte im wesentlichen nur dafür zu sorgen, daß ihre Erfüllung gesichert war.

Die leitenden Persönlichkeiten waren in der Hauptsache Geschäftsleute, die ihren Wirkungsbereich aufgeben mußten, wenn sie in den Board eintraten. Sie waren in der Regel eher Leiter („manager") industrieller Unternehmen als Eigentümer.[21]) Der Leiter Bernard M. Baruch selbst kam jedoch nicht aus der Industrie. Während in Deutschland die Leitung der obersten Regelungsbehörde in der Hand eines Offiziers und in England in der eines Politikers lag, war sie hier einem „Wall-Street-Mann", einem Finanzier, einem „Spekulanten, wie er sich manchmal selbst nannte",[22]) anvertraut. „Seine Augen haben die Industrie beständig abgesucht nach Anlage- und Entwicklungsmöglichkeiten".[23]) Diese Kenntnis der großen Zusammenhänge und der Ueberblick über die gesamte Industrie ließen ihn als geeignet für die neuartige Stelle erscheinen.

d) Zusammenfassender Vergleich.

Die Unterschiede im Aufbau der drei für die industrielle Kriegswirtschaft ausschlaggebenden Behörden liegen einmal in dem Verhältnis, in dem Beschaffungs- und Bewirtschaftsstellen zueinander stehen. Hier ergibt sich ein Gegensatz zwischen Deutschland und England einerseits und den Vereinigten Staaten andrerseits. Während in den beiden ersten Ländern Beschaffungs- und Bewirtschaftungsstellen vereint sind, sind sie in Amerika getrennt und nur dadurch verbunden, daß in der Bewirtschaftungsstelle auch Vertreter der Beschaffungsstellen sind. Zwar bestand in den Vereinigten Staaten, als sich allmählich zeigte, daß die bisherige Organisation des Verteidigungsrates nicht genügte „ein weitverbreitetes Verlangen nach der Schaffung eines Munitionsministeriums mit voller Verwaltungsmacht, die Arbeiten des Ausschusses (gemeint ist der WIB) und die Beschaffungsaufgaben des Kriegs- und Marinedepartements zu übernehmen und zu vereinigen",[24]) aber diese Bestrebungen setzten sich nicht durch. Die Mängel der Trennung lagen vor allem darin, daß der Einfluß der Bewirtschaftungsstelle auf den Umfang und die Verteilung der Auf-

---

[21]) American Industry in the War, S. 28.
[22]) Crowell, The Giant Hand, S. 28.
[23]) ebenda.
[24]) American Industry in the War, S. 25.

träge sich nicht stark genug auswirken konnte. Die Bewirtschaftungsstelle war über die Lage und die Leistungsmöglichkeit der Industrie auf Grund ihres statistischen Materials besser unterrichtet als die Beschaffungsstellen, die z. T. unabhängig voneinander arbeiteten und vor allem von dem Gedanken getrieben wurden, möglichst viel und möglichst schnell Kriegsmaterial zu bekommen. Die planmäßige zeitliche und räumliche Verteilung der Aufträge kam dabei zu kurz, ein Mangel, den der War Industries Board nur zum Teil ausgleichen konnte. „... im allgemeinen nahm der Board die militärischen Schätzungen (des Bedarfs) an, mit dem Ergebnis, daß viele Industriezweige mit Bemühungen überanstrengt waren, in kurzer Zeit Dinge herzustellen, die erst in längerer Zeit gebraucht wurden". „Hätte der WIB die militärischen Bedarfsaufstellungen etwas mehr geplant (projected), so wären die Aufträge in einen gleichmäßigeren Fluß gekommen".[25]) Gegenüber dieser Verteilung der Befugnisse zeigt sich in Deutschland und England eine engere Verbindung der Beschaffungs- und Bewirtschaftungsstellen, die in einer Behörde zusammengefaßt sind.

Aber auch zwischen diesen beiden Ländern ergeben sich Unterschiede. In Deutschland wurden die Bewirtschaftungsstellen in den bestehenden Behördenaufbau unter organisatorischen Aenderungen eingebaut, in England wurden Bewirtschaftungs- und Beschaffungsstellen aus dem bisherigen Rahmen gelöst und zu einer neuen selbständigen Einheit verbunden. Im Munitionsministerium waren nicht nur neue Leute tätig, sondern vor allem auch neue Gedanken wirksam. Rein äußerlich zeigt sich dies schon in den Bestimmungen des Munitionsgesetzes, das schon ¾ Jahr nach Kriegsausbruch einige der Hauptpunkte der Kriegswirtschaft, die Arbeitsverhältnisse, die Löhne und die Gewinne, in einer Weise löste, die nicht allzu lange vorher wegen der weitgehenden Staatskontrolle sicher als ganz verfehlt angesehen wäre. Daß der grundlegende Neuaufbau mitten während des Krieges ohne gefährliche Störungen vor sich gehen konnte, ergab sich aus den Umständen, die zur Bildung des Ministeriums führten. Die Grundsätze des Beschaffungswesens hätten ohnehin geändert werden müssen, weil die Außerachtlassung der nicht auf die Herstellung von Kriegsmaterial eingestellten Betriebe die ausreichende Versorgung des Heeres gefährdete. Bei dieser Umstellung stand der größeren verwaltungstechnischen Erfahrung des War Office die richtigere Auffassung des neuen Munitionsministeriums über den Materialkrieg und seine Bedeutung für die Industrie gegenüber, die schließlich entscheidend war. Außerdem ging diese Aenderung aber noch zu einer Zeit vor sich, in der der Krieg noch nicht zu einem Wettlauf der Länder in der Erzeugung von Kriegsmaterial geworden war, so daß vorübergehende Mängel infolge der Umorganisation immerhin als tragbar erscheinen konnten, falls nur später die Steigerung der Erzeugung in der gewünschten Weise erreicht wurde.

Demgegenüber entstand das Kriegsamt zu einer Zeit, in der sich die einzelnen Abteilungen in die neuen Verhältnisse schon eingearbeitet hatten. Die Bewirtschaftungsstellen waren ja gerade zur Behandlung der neuen Aufgaben während des Krieges erst geschaffen. Während daher im Munitionsministerium von neuen Gedanken ausgehend eine neue Organisation geschaffen wurde, bildete das Kriegsamt eher eine Art Dachbehörde

[25]) Crowell, The Giant Hand, S. 153/54.

und blieb auch, allerdings sehr selbständig, im Rahmen des Kriegsministeriums bestehen. Auch die ihm zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehenden Maßregeln waren nur durch das Hilfsdienstgesetz erweitert. Mit dem Gedanken einer Lohn- und Gewinnregelung nach dem Muster der englischen Kriegswirtschaft, den er in einer Denkschrift vom Juli 1917 vertrat, konnte sich der Leiter des Kriegsamts, General Gröner, nicht durchsetzen,[26]) so daß sich aus der Bildung des Kriegsamts im wesentlichen nur die Vorteile ergeben konnten, die durch eine engere Verbindung der einzelnen Abteilungen zu erzielen waren.

Neben Unterschieden im inneren Aufbau zeigen sich auch einige im Aufbau der Unterbehörden. Was die Einteilung des Wirkungsbereichs anlangt, so wurde hier in Deutschland an eine schon bestehende Einrichtung angeknüpft, die Generalkommandos, also einer außerwirtschaftlichen Einrichtung, während in den angelsächsischen Ländern eine Neuaufteilung nach den besonderen Erfordernissen der Kriegswirtschaft vorgenommen wurde, und industrielle Produktionsgebiete und nicht nur Verwaltungseinheiten gebildet. Bei der Besetzung dieser Aemter ergibt sich insofern ein gewisser Unterschied, als in den Vereinigten Staaten die Leiter aus Vertretern der Industrie des betreffenden Bezirks bestanden, ebenso die anderen Mitglieder, so daß diese Unterbehörden eine Selbstorganisation der Industrie darstellten. In Deutschland und England wurden sie dagegen von der Hauptbehörde geschaffen und wiesen eine mehr militärische Zusammensetzung auf. Allerdings stellen die Boards of Management, die Leiter der untersten Einheit der englischen Einteilung, der Munitionsbezirke, auch eine Vertretung der Industrie dar, ihr Tätigkeitsbereich war jedoch sachlich und räumlich beschränkter. Sie sind vielleicht in gewisser Beziehung ein Ersatz für die deutschen Kartelle, die die Schaffung besonderer Industrievertretungen für einen Bezirk nicht nötig erscheinen ließen. Im Tätigkeitsbereich ähneln sich die einzelnen Unterbehörden sehr weitgehend. Sie sollten für die unmittelbare Verbindung mit der Industrie sorgen, Mißstände abstellen und die Industrie in Bewirtschaftungsfragen unterstützen. Eine Ausnahme machen hier jedoch die amerikanischen Bezirksberater, denen eine Art Planung der Produktion ihres Bezirks zugedacht war, eine Aufgabe, die über ein Eingreifen von Fall zu Fall wesentlich hinausgegangen wäre. Zur Ausführung ist dieser Gedanke jedoch nicht gekommen, wie schon erwähnt, so daß auch diese Behörde tatsächlich einen ähnlichen Charakter hatte wie die Unterbehörden der anderen Länder. Eine Sonderstellung nehmen hier jedoch die englischen Boards of Management ein, die auch Aufträge für Granaten auf die Werke ihres Bezirks verteilten.

Allen Ländern gemeinsam ist die selbständige Bewirtschaftung der Nahrungsmittel und auch der Brennstoffe, vor allem der Kohle, die überall Sonderorganisationen übertragen wurden.

---

[26]) Sichler-Tiburtius, Die Arbeiterfrage, S. 44.

II. Die Einwirkung des Krieges auf die Beschaffung des Heeresbedarfs.

1. Die Behörden.

Der Heeresbedarf wurde während des Krieges entscheidend für die gesamte Erzeugung und damit auch für die Bewirtschaftung von großer Bedeutung, so daß ein kurzer Ueberblick über die grundlegenden Aenderungen, die im Beschaffungswesen während des Krieges eintraten, wesentlich für das Verständnis vieler Maßnahmen ist. Dabei tritt uns in allen Ländern eine weitgehende Gleichheit der Entwicklung entgegen, die sich aus der Eigenart des Heeresbedarfes ergibt. Sein hervorragendstes Merkmal war seine Größe. Er beanspruchte die ganze Erzeugung oder doch den größten Teil, jedenfalls war er so groß, daß er die Nachfrage gegenüber dem Angebot in eine ungünstige Stellung brachte, die durch die Dringlichkeit des Bedarfs noch verschlechtert wurde. Für den äußeren Aufbau des Beschaffungswesens bedeutete dies in allen Fällen das Ende des sachlich oder räumlich dezentralisierten und die Errichtung eines einheitlich zusammengefaßten Beschaffungswesens.

Betrachten wir kurz die einzelnen Länder. In Deutschland oblag die Beschaffung der Bekleidung vor dem Kriege den Bekleidungsämtern, die je für den Bezirk ihres Korps für den Einkauf der nötigen Tuche usw. zu sorgen hatten. Das unerwartete Anschwellen des Bedarfs bei Kriegsausbruch führte zu einem regelrechten Wettbewerb der einzelnen Aemter untereinander. Es kam zu einem Wettlauf um die Ware, der die Preise in die Höhe trieb, so daß schon im November 1914 die dezentralisierte Beschaffung aufgegeben und die Beschaffung der wichtigsten Bekleidungsgegenstände nach und nach im neuerrichteten Bekleidungs-Beschaffungs-Amt (BBA) zusammengefaßt wurde, dessen Gründung noch einem schon im Frieden gefaßten Plan entsprach.

Die Beschaffung von Waffen und Munition lag in den Händen der einzelnen Abteilungen des Kriegsministeriums, die jedoch nur die Menge der zu beschaffenden Gegenstände bestimmten. Die eigentliche Unterbringung der Aufträge war den vier Inspektionen, der Artillerie, der technischen Institute der Infanterie, der Artilleriedepotinspektion und der Traindepotinspektion überlassen. Sie konnten zwar meist nicht um dasselbe Enderzeugnis in Wettbewerb treten, aber doch um einander ähnliches Material, das von den gleichen Fabriken hergestellt wurde. Jedenfalls mußten sie sich mittelbar den Rang ablaufen um die wichtigsten Rohstoffe, vor allem Eisen. Diese Vielzahl von Beschaffungsstellen, die ihre Aufträge nicht nach einem einheitlichen Plan unterbrachten, führte mit dem Wachsen des Bedarfs zu immer größeren Unzuträglichkeiten in der Preispolitik und in bezug auf die Innehaltung der Lieferfristen. 1916 wurde

daher die Beschaffung des wichtigsten Kriegsbedarfs im Waffen- und Munitions-Beschaffungs-Amt (Wumba) zusammengefaßt, mit Ausnahme der Beschaffung von Kraftwagen und Flieger- und Nachrichtengerät. Die Kraftwagenbeschaffung wurde jedoch dann Mitte 1918, als der Tankbau ausgedehnt werden sollte, dem Wumba zugewiesen. Selbständig für sich blieb das Ingenieur-Komitee, dem die Beschaffung des Pioniergeräts oblag. Nur ein Teil wurde hiervon dem Wumba überwiesen. Ebenso blieb auch das Beschaffungswesen der Marine für sich bestehen. Trotz dieser Ausnahmen zeigt sich deutlich die zunehmende Tendenz zur Zentralisierung des Beschaffungswesens, bei der Bekleidung in der Abschaffung der räumlichen, bei Waffen und Munition in der Beseitigung der sachlichen Dezentralisierung durch Zusammenfassung der früher selbständigen Beschaffungsstellen zu einer Einheit.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich in England. Das Beschaffungswesen des englischen Heeres war seit dem Krimkrieg in einer Abteilung des War Office zusammengefaßt. Diese Vereinheitlichung wurde vorübergehend (1904/07) aufgegeben zugunsten einer Dezentralisierung, aber wieder eingeführt, da die einzelnen Abteilungen auf dem Markt als Wettbewerber auftraten.[1]) Aber auch dieses zentralisierte System war den Kriegserfordernissen nicht gewachsen, weil England ein Heer von ganz unerwartetem und unbekanntem Ausmaß aufstellen mußte. Diesen neuartigen Umständen gegenüber war das, auf kleine Verhältnisse zugeschnittene Beschaffungswesen des War Office ziemlich hilflos, eine Umstellung in kurzer Zeit gelang nicht und so wandelte sich das zentralisierte Beschaffungswesen vorübergehend in ein dezentralisiertes, das allerdings kaum als „System" bezeichnet werden kann, denn es handelte sich dabei um ein wildes Gekaufe örtlicher Stellen. Dies gilt jedoch nur für die Bekleidung, nicht für die Bewaffnung, deren Beschaffung weiter in den Händen des War Office gehalten wurde. Mit dem Neuaufbau des Beschaffungswesens verschwanden diese Erscheinungen und, ähnlich wie in Deutschland, kam es zu einer Zweiteilung des Beschaffungswesens. Das War Office hatte für die Bekleidung, das Munitionsministerium für Waffen, Munition, Transportmittel, später auch Flugzeuge zu sorgen. Das Beschaffungswesen der Marine blieb auch hier für sich bestehen.

In den Vereinigten Staaten war das Beschaffungswesen vor dem Kriege ebenfalls sachlich und z. T. auch räumlich dezentralisiert. Dem Ordnance Department unterstanden Waffen und Munition, dem Quartermaster General, Kleidung und Lastwagen, dem Signal Corps, Nachrichtenmittel, dem Engineers Corps, Baustoffe, Eisenbahnmaterial usw. Dieses Nebeneinander rief dieselben Folgen hervor wie auch in den anderen Ländern: Wettbewerb und Preistreiberei. Der War Industries Board beschreibt die Tätigkeit dieser Abteilungen zu Beginn des Krieges folgendermaßen: „... die Tätigkeit aller Beschaffungsstellen bestand darin, energisch Aufträge zu vergeben ohne irgendwelche Gewißheit, daß sie auch erfüllt werden würden".[2]) Da sich dabei alle die leistungsfähigsten Werke aussuchten, kam es bald zu einem ziemlichen Durcheinander und zur Ueberlastung der Industrie in bestimmten Bezirken. Abhilfe sollte zuerst durch Beratung seitens des Verteidigungsrates geschaffen werden, der aber nur beraten

---

[1]) Lloyd, Experiments in State Control, S. 14.
[2]) American Industry in the War, S. 32.

konnte und deshalb oft garnicht erst gefragt wurde oder jedenfalls kein Mittel besaß, seine Ansicht wirksam durchzusetzen. Dann wurde ein „Clearance Comittee" gebildet, das eine Liste der Waren anlegte, die knapp waren. Große Aufträge auf diese Gegenstände, auch bestimmte Rohstoffe, wurden vor den Ausschuß gebracht, der aus Vertretern aller Beschaffungsstellen bestand und dort besprochen, um eine Ueberlastung bestimmter Gebiete oder Werke auszuschalten. Dieses Hilfsmittel konnte aber eine organisatorische Zusammenfassung der Beschaffungsstellen nicht ersetzen und die allgemeine Tendenz ging deshalb dahin, „alle Heereskäufe in der Hand einer besonderen Beschaffungsstelle zusammenzufassen".[3]) Im April 1918 wurde zu diesem Zweck die „Purchase, Storage and Traffic Division of the General Staff" geschaffen, die die oben angegebenen Beschaffungsstellen umfaßte und außerdem noch das Medical Corps. Flugzeuge, Kraftwagen und chemische Kampfstoffe wurden jedoch nicht eingegliedert, sondern je einer anderen Stelle zugewiesen, so daß die Zusammenfassung doch nur teilweise erfolgte.[4]) Immerhin war der größte Teil der Beschaffungsstellen vereint.

Eine räumliche Dezentralisierung bestand vor allem beim Quartermaster Corps, das eine ganz interessante Entwicklung durchlief. Die Mängel dieser Zersplitterung führten zu einer Zusammenfassung der Beschaffung in Washington, von wo aus aber bei der Größe des Landes die Beschaffungsmöglichkeiten schwer zu übersehen waren. Man versuchte daher die Vorteile der Zentralisation und der Dezentralisation durch Schaffung eines Zonensystems zu verbinden. Das ganze Land wurde in 13 Zonen aufgeteilt, mit je einem Zonendepot, dessen Aufgabe neben der Lagerung wie bisher, jetzt auch die Ueberwachung der Fabrikationsmöglichkeiten seiner Zone war. Aufträge konnten entweder von Washington oder „nach Anweisung" auch vom Zonendepot erteilt werden.

Für sich bestehen blieb auch hier das Beschaffungswesen der Marine, das zentralisiert war. Ueber die Zweckmäßigkeit dieser Zusammenfassung urteilt ein Bericht: „Wenn der Grundsatz des zentralisierten Einkaufs für die Marine eine Rechtfertigung brauchte, so würde sie die Entwicklung der wenigen Monate seit Kriegsbeginn in reicher Weise liefern".[5])

2. Das Verfahren.

Mit dem Aufbau des Beschaffungswesens änderte sich auch das Verfahren der Beschaffung selbst, denn die bisher üblichen Mittel versagten angesichts des großen Bedarfs. Während im Frieden die Beschaffung in der Regel so vor sich ging, daß aus einer Reihe von Angeboten das günstigste gewählt wurde, also ein Wettbewerb stattfand, erwies sich dieser Weg im Kriege in den meisten Fällen als nicht gangbar. Die Leistungsfähigkeit der Industrie wurde durch den Heeresbedarf in der Regel nahezu völlig oder doch in so starkem Maße beansprucht, daß ein Wettbewerb nicht mehr stattfinden konnte. So wird z. B. die Belastung der englischen Eisenindustrie auf etwa 98 v. H. geschätzt, die der Textilindustrie 1917 auf 100 % (unter Berücksichtigung der Betriebseinschränkung durch Spinn-

[3]) War Dept., Report 1918, S. 271.
[4]) Report on the Overman Act, S. 3.
[5]) Navy Dept., Report 1917, S. 249.

verbote) und ähnliche Verhältnisse haben auch in den anderen Ländern geherrscht. Bei einer solchen Beanspruchung entfällt die Möglichkeit des Wettbewerbs und der sich von selbst aufdrängende Weg ist die Verteilung nach der Produktionsfähigkeit. Diese ist aber anfänglich nicht bekannt und außerdem hätte ihre Ermittlung und Ueberwachung erhebliche zusätzliche Arbeit bedeutet. Um sich davon zu entlasten, suchte man Verbände der Industrie zur Mitarbeit heranzuziehen und wenn nötig zu bilden, die über Leistungsfähigkeit und Belastung ihrer Mitglieder unterrichtet waren und die Aufträge entweder selbst verteilten oder beratend mitwirkten. An und für sich haben die Verteilung der Aufträge nach der Produktionsfähigkeit und die Mitwirkung der Industrieverbände nicht unmittelbar etwas miteinander zu tun, tatsächlich treten sie jedoch häufig zusammen auf. Der Uebergang zur Verteilung nach der Leistungsfähigkeit und die Heranziehung der Industrie zur Mitwirkung dabei, läßt sich mehr oder weniger deutlich in allen Ländern verfolgen. Klar tritt sie vor allem in Deutschland bei den Lieferungsverbänden für Bekleidung und Ausrüstung hervor, dem „Kriegs-Garn- und Tuch-Verband", dem „Kriegs-Decken-Verband", dem „Kriegs-Wirk- und Strick-Verband" usw. Diese Verbände, die unter der Aufsicht des BBA standen, übernahmen die Lieferung einer bestimmten Menge Ware und teilten diese dann auf die ihnen angeschlossenen Werke auf. Dabei handelte es sich allerdings nicht um Industriezweige, die voll ausgenutzt wurden, aber gerade deshalb erhob jeder Anspruch auf einen Teil der Gesamtmenge der Aufträge. In der Eisenindustrie wirkte bei der Verteilung der Aufträge der Deutsche Stahlbund mit, jedoch nicht in erster Linie bei den Fertigfabrikaten, sondern bei den Rohstoffaufträgen. Im Bergbau und auch sonst waren die bestehenden Kartelle hierbei von Bedeutung. In England wurden die Granataufträge (mit Ausnahme der großen Kaliber) durch die oben schon erwähnten Boards of Management auf die Betriebe verteilt, um eine gleichmäßige Belastung zu erzielen. Ebenso verteilte auch das War Office die Aufträge gleichmäßig auf die einzelnen Fabriken, und Lloyd stellt an seinem Beispiel einen Uebergang vom Wettbewerb (competitive tendering) zu Gesamtvereinbarungen (collective bargaining) fest. Aehnlich wie in Deutschland kam es dabei auch zur Bildung von Lieferungsverbänden, besonders in der Textilindustrie. Um die Hauptbeschaffungsstelle zu entlasten, wurden in drei Orten, Bradford, Edinburgh und Dublin Unterabteilungen eingerichtet, in deren Gebieten die Unternehmer Ausschüsse bildeten, die neben beratender Tätigkeit auch den Gesamtauftrag, der auf ihr Gebiet entfiel auf ihre Mitglieder verteilten. „Auf diese Weise ist in die Industrie, soweit die Verteilung der Aufträge in Frage kommt, Selbstverwaltung eingeführt worden und die Abteilung (gemeint ist das War Office) ist von vieler Arbeit und von Entscheidungen über schwierige Fragen entlastet worden, die sich in Verbindung mit den einzelnen Herstellern ergeben".[6])

Derselbe Grundsatz setzte sich auch in den Vereinigten Staaten durch, nachdem anfänglich die Aufträge regellos verteilt wurden, wodurch das Hauptindustriegebiet im Nordosten überlastet wurde und als „congested district" zeitweilig für weitere Aufträge gesperrt werden mußte. Durch die Heranziehung von neugebildeten Industrieverbänden, den „War

---

[6]) Memorandum on War Office Contracts, S. 15.

Service Committees", die ähnlich wie die deutschen „Kriegsausschüsse" die Verbindung zwischen Industrie und Behörden sichern sollten, suchte man Unterlagen für die Leistungs- und Aufnahmefähigkeit der einzelnen Industriezweige zu erhalten und danach eine bessere Verteilung der Aufträge vorzunehmen. Ließ es sich nicht vermeiden, so wurde nach Rücksprache mit der Industrie den einzelnen Werken eine bestimmte Produktionsquote einfach zugeteilt („allocation"), wenn die Aufträge nicht anders unterzubringen waren. Dies geschah vor allem bei der Nahrungsmittel- und Textilindustrie.

Tatsächlich wurde das Ziel, die Aufträge nach der Produktionsfähigkeit zu verteilen, jedoch nirgends vollkommen erreicht, weil dazu eine Kenntnis der Industrie, des künftigen Bedarfs und eine Zusammenarbeit aller Stellen nötig gewesen wäre, wie sie sich in kurzer Frist nicht schaffen ließ. Auch suchten sich die Betriebe selbst oft Aufträge zu verschaffen, die ihre Leistungsfähigkeit überstiegen, die sie durch Heranziehung neuer Arbeitskräfte oder Erweiterung der Werke aber doch zu erfüllen hofften, wodurch Unruhe in die Märkte, besonders den Arbeitsmarkt, gebracht wurde. Im allgemeinen aber läßt sich sagen, daß die Verteilung nach der Produktionsfähigkeit derjenige Grundsatz war, der an die Stelle der Ausschreibung und des Wettbewerbs trat, wenn dieses Ziel auch nicht erreicht wurde. Dieser Wechsel bedeutete nicht lediglich eine äußerliche Aenderung des Verfahrens der Auftragsverteilung, die sich aus dem geänderten Verhältnis von Angebot und Nachfrage ergab, sondern bekommt erhöhte Bedeutung, wenn man die Preisbildung in beiden Fällen vergleicht. Während beim Wettbewerb nicht nur der Auftrag untergebracht wird, sondern gleichzeitig im Wettbewerb auch eine preisfestsetzende Kraft liegt, fehlt diese bei der Verteilung auf Grund der Produktionsfähigkeit vollkommen. Zwar wird durch sie eine günstige Verteilung der Aufträge bewirkt, aber gleichzeitig zeigt sich deutlich, daß das geänderte Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nicht nur das Verfahren der Auftragsverteilung umgewandelt, sondern auch den alten Mechanismus der Preisbildung zerstört hat. Die Verteilung nach der Produktionsfähigkeit ersetzt e i n e Aufgabe des Wettbewerbs, die Unterbringung des Auftrags, die Versuche, die andere zu ersetzen, werden bei der Regelung der Preise, vor allem der der Fertigwaren zu betrachten sein.

III. Die Regelung der Produktionselemente.

1. Die Regelung der Arbeitsverhältnisse.

I. Allgemeine Uebersicht.

Zunächst wird ein Ueberblick über die Gebiete zu gewinnen sein, mit denen sich die Regelungsmaßnahmen hauptsächlich befaßten. Hier sind zu erwähnen:

1. die allgemeinen Arbeitsbedingungen,
   a) die Sicherung des Arbeitsfriedens, also die Betrachtung der Maßnahmen, die die Stetigkeit der Erzeugung sichern sollten,
   b) die Aufhebung produktionshemmender Bestimmungen, die Beseitigung der Bestimmungen oder Vereinbarungen, die die Intensität oder den Umfang der Erzeugung von der Arbeitsseite aus hemmen und
   c) der Lohn,
2. die Verteilung der Arbeitskräfte. Hier wird zu betrachten sein
   a) die Bedeutung des Arbeitsnachweiswesens für die Kriegswirtschaft,
   b) die Regelung der Verteilung der Arbeitskräfte, besonders die Maßnahmen zur Verteilung zwischen Heer und Heimat,
   c) die Bindung der Arbeitskraft durch Beschränkung der Freizügigkeit und
   d) die Arbeitspflicht, beziehungsweise ähnliche Systeme.

II. Deutschland.

1. Allgemeine Arbeitsbedingungen.

a) Sicherung des Arbeitsfriedens.

Die Voraussetzung einer befriedigenden Gestaltung der Arbeitsverhältnisse und der ganzen Kriegswirtschaft überhaupt, war die Sicherung der Stetigkeit der Erzeugung, deren wichtigste Bedingung die Wahrung des Arbeitsfriedens ist. Aus dem Gefühl heraus, daß alle Streitigkeiten zurücktreten müßten vor der Größe der Aufgabe, die der Krieg stellte, wurde zu Kriegsbeginn der bekannte Burgfriede geschlossen, der die Arbeitsstreitigkeiten für die Dauer des Krieges beseitigen sollte. Damit waren jedoch die Gründe, die zu Streitigkeiten führen konnten, nicht beseitigt und da diese Ursachen im weiteren Verlauf des Krieges infolge der steigenden Lebenshaltungskosten immer stärker wirksam wurden, mußte vor allem in der Arbeiterschaft das Verlangen erwachsen, die sonst mit Gewalt aus-

getragenen Zwistigkeiten auf friedlichem Wege beizulegen und dieses Verfahren durch Schaffung besonderer Einrichtungen in feste Formen zu bringen. Dieser Gedanke war zweifellos auch zum Vorteil der ganzen Kriegswirtschaft, denn da ein unmittelbarer Ausgleich zwischen Arbeitgeber und -nehmer nicht immer zu erzielen war, andrerseits die Ausschaltung des Streiks durch den Burgfrieden nicht bedeuten konnte, daß nun während des ganzen Krieges sich an den Arbeitsverhältnissen nichts ändern sollte, blieb nur noch der Weg des Schiedsgerichts. Sonst mußte man Gefahr laufen, daß es doch zu Arbeitsunterbrechungen kam, denn der einzelne Arbeiter fühlte sich durch die Erklärungen seiner Führer nicht in so starkem Maße persönlich gebunden, daß ein Streik unmöglich war, wie auch die Erfahrung zeigte. Die bloße Vereinbarung, Streitfälle nicht durch Gewaltmittel zu lösen, genügte auf die Dauer also nicht, sie mußte ergänzt werden durch eine Regelung, die an Stelle der Gewalt ein anderes Mittel zur Beilegung der Streitigkeiten schuf, den friedlichen Ausgleich. Die Bestimmungen darüber finden sich in einem Gesetz, das uns noch öfter begegnen wird, dem Hilfsdienstgesetz vom Dezember 1916. Falls bei Streitigkeiten über Lohn- und Arbeitsbedingungen sich zwischen Unternehmer und Arbeiterausschuß, der auch durch dieses Gesetz geschaffen wurde, keine Einigung erzielen ließ, konnte ein Schlichtungsausschuß angerufen werden, der zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitgeber und -nehmer unter Leitung eines Beauftragten des Kriegsamts bestand. Zuerst sollte also versucht werden, durch unmittelbare Verhandlungen der Arbeiter und der Betriebsleitung die Streitigkeit beizulegen. Gelang dies nicht, so konnte der Schlichtungsausschuß angerufen werden. Bemerkenswert ist, zum Unterschied von England, daß kein Zwang zur Schlichtung vorlag, ein Umstand, der jedoch dadurch ausgeglichen wurde, daß der Schlichtungsausschuß auch auf Anruf nur eines Teils tätig würde, sogar dann, wenn der andere nicht mitverhandelte, und ferner dadurch, daß die friedliche Beilegung der Streitigkeiten dem Geist des Gesetzes wie der ganzen Kriegswirtschaft entsprach, so daß derjenige, der sich dagegen sträubte, seine Lage verschlechterte. Es bestand, wie auch in den anderen Ländern, eine Art von moralischem Zwang, nicht durch Unnachgiebigkeit die Dinge auf die Spitze zu treiben. Daß es trotz dieser Bestimmungen nicht gelang, alle Streiks zu vermeiden, ist bekannt. Das ist durchaus nicht ohne weiteres als Versagen dieser Maßregeln anzusehen, denn soweit politische Ursachen oder sonstige, z. B. mangelnde Versorgung mit Lebensmitteln oder Brennstoffen zum Streik führten, waren die Schlichtungsausschüsse machtlos, da es sich hier um Ursachen handelte, auf die sie keine Einwirkungsmöglichkeiten hatten. Gegenüber politischen oder sonstigen Beweggründen konnten nur politische Maßnahmen usw. helfen, die rein auf wirtschaftliche Verhältnisse abgestellte Schlichtung konnte hier wenig nützen. Eine ähnliche Erscheinung wird sich auch in England zeigen. Innerhalb ihres Wirkungsbereichs bewährten sich diese Bestimmungen jedoch durchaus. Dies kommt auch zum Ausdruck in den Berichten der preußischen Gewerberäte, die die Arbeiter- und Schlichtungsausschüsse durchweg günstig beurteilen. So heißt es z. B. von den Arbeiterausschüssen, sie haben „beigetragen zur Erzielung eines guten Verhältnisses zwischen Arbeitnehmern und -gebern".[1]) Den Schlichtungsausschüssen sei es gelun-

[1]) Jahresberichte der Preuß. Gewerberäte, S. 88.

gen, „die gegen Ende des Krieges wieder erwachende Streiklust wieder zu dämpfen und bereits ausgebrochene Ausstände in wenigen Tagen zu Ende zu bringen".[2]) Jedoch wurde von den Unternehmern z. T. darüber geklagt, daß die Spruchpraxis mehr auf die Seite der Arbeiter neige, während die Arbeiter mit den Entscheidungen im allgemeinen einverstanden gewesen seien.[3])

Die neugeschaffenen Stellen erwiesen sich also als notwendig und nützlich für die Kriegswirtschaft, wenn ihre Bildung auch nicht nur aus rein kriegswirtschaftlichen Gründen erfolgte, sondern gleichzeitig auch alten Forderungen der Arbeiter entsprach. Gerade auf dem Gebiete der Arbeitsverhältnisse bewirkte die Kriegswirtschaft jedoch Neuerungen, die wahrscheinlich auch ohne ihr Zutun entstanden wären, durch sie jedoch beschleunigt wurden.

b) Die Aufhebung produktionshindernder Bestimmungen.

Die volle Ausnutzung der Leistungsfähigkeit der Industrie, wenigstens soweit es sich um die Zweige handelt, die Kriegsmaterial herstellen, ist das erste Ziel der Kriegswirtschaft. Es muß daher eine Tendenz bestehen, alle Schranken, die dem entgegenstehen, zu beseitigen. Dazu gehören auf dem Gebiete der Arbeit besonders die Bestimmungen über die Arbeitszeit und die Schutzbestimmungen, die die Verwendung von Frauen und Jugendlichen beeinträchtigen, deren Arbeitskraft im Kriege besondere Bedeutung erlangte. Die Aufhebung dieser Bestimmungen gestaltete sich in Deutschland ziemlich einfach, im Gegensatz zu England. Durch Gesetz vom 4. August 1914 wurde den oberen Verwaltungsbehörden die Möglichkeit gegeben, für einzelne Betriebe die Bestimmungen der Gewerbeordnung in bezug auf Arbeitsdauer, Pausen und Nachtarbeit, die zum Schutze der Frauen und Jugendlichen erlassen waren, aufzuheben. Weiter wurde die Einführung neuer Schutzbestimmungen in der Großeisenindustrie, die am 1. Dezember 1914 in Kraft treten sollten, um ein Jahr verschoben, eine Maßnahme, die in den folgenden Jahren entsprechend wiederholt wurde. Dadurch war die Möglichkeit gegeben, die Arbeitszeit auszudehnen, Nachtschichten einzuführen und dazu Arbeiterinnen und Jugendliche heranzuziehen, deren Arbeitskraft jetzt von einschränkenden Bestimmungen befreit war. Von der Möglichkeit, diese Bestimmungen aufzuheben, wurde in der Folgezeit auch in der Kriegsindustrie erheblicher Gebrauch gemacht, ohne bei der Arbeiterschaft eigentlich auf Widerstand zu stoßen. In England dagegen war diese Frage viel schwieriger zu lösen, da die Aufhebung der Schutzbestimmungen und damit die verstärkte Möglichkeit, Frauen zur Arbeit heranzuziehen, auf energischen Widerstand der Arbeiterschaft stieß.

c) Der Lohn.

Auf diesem Gebiet ist von Regelungsmaßnahmen in Deutschland mehr Negatives zu berichten. Eine unmittelbare staatliche Kontrolle der Löhne gab es nicht, ein Umstand, der als ein Mangel der deutschen Kriegs-

---

[2]) a. a. O., S. 303.
[3]) a. a. O., S. 1028.

wirtschaft bezeichnet werden muß, um so mehr, als er sich auf zwei wichtigen anderen Gebieten der industriellen Kriegswirtschaft nachteilig auswirkte. Die unkontrollierte Entwicklung der Löhne gab jedem Unternehmer die Möglichkeit, den Lohn zu zahlen, den er für gut hielt. Daraus ergab sich eine doppelte Wirkung. Einmal entstand innerhalb der gesamten Volkswirtschaft ein Lohngefälle zwischen den Wirtschaftszweigen, die durch den Krieg begünstigt wurden, also der Munitionsindustrie im weitesten Sinne, und denen, die es nicht waren, der Friedensindustrie und bald auch der Textilindustrie. Die Wirkung dieses Lohnunterschiedes war ein für die Kriegswirtschaft günstiges Hinströmen der dazu geeigneten Arbeitskräfte in die unmittelbar mit dem Krieg verbundenen Produktionszweige. Weiter bildeten sich aber auch innerhalb der Kriegsindustrie Lohnunterschiede und zwar besonders, was die Löhne der beschränkten Zahl der gelernten Arbeiter anbetraf. Dies fand seinen Ausdruck in einem gegenseitigen Abjagen geschulter Arbeitskräfte, das nicht zum Vorteil der Kriegswirtschaft war, die Erzeugung beeinträchtigte und durch eine Regelung der Löhne zu beseitigen, oder wenigstens zu mildern gewesen wäre. Die Bedeutung dieser Frage wird uns noch bei der Betrachtung der Bindung der Arbeitskräfte beschäftigen.

Ferner wirkten die ungeregelten Löhne aber noch nachteilig auf die Preisentwicklung. Die Möglichkeit, nach Belieben höhere Löhne zu zahlen, bedeutete gleichzeitig die Gefahr dauernder Steigerung der Selbstkosten und damit des Preises. Eine Preisregelung auf längere Sicht ist aber nur bei verhältnismäßig festen Selbstkosten möglich, und da der Staat gegenüber der Industrie während des Krieges wegen des dringenden Bedarfs in einem gewissen Nachteil war und sich höheren Preisforderungen nur schwer entziehen konnte, war durch die ungeregelte Lohnentwicklung die Preiskontrolle stark erschwert. Um ein Urteil über die Bedeutung der Lohnregelung für die Kriegswirtschaft zu bilden, werden auf diesem Gebiete besonders die Bestrebungen Englands, aber auch der Vereinigten Staaten, zu vergleichen sein.

In Deutschland ist es an Stelle einer allgemeinen Lohnregelung nur zu vereinzelten Maßnahmen gekommen. Erwähnenswert ist hier einmal die Förderung des Abschlusses von Tarifverträgen durch einzelne Beschaffungsstellen, die besonders für die vom Krieg weniger begünstigten Wirtschaftszweige von Bedeutung war, so in der Lederindustrie und im Bekleidungswesen.[4]) In der eigentlichen Kriegsindustrie erübrigten sich derartige Maßnahmen von selbst. Ein unmittelbarer Eingriff fand in die Lohngestaltung bei der Heimarbeit statt, wo durch Vorschriften über die Lohnhöhe die Wirkung der Arbeitsverkürzung auf die Einkommen zu mindern gesucht wurde. Diese Maßnahme trägt jedoch sozialen Schutzcharakter. Schließlich wäre hier, vielleicht als am bedeutsamsten, noch die Politik der KRA zu erwähnen, Aenderungen der Höchstpreise mit der Bedingung der Lohnerhöhung für die Arbeiter des betreffenden Industriezweiges zu verbinden, ein Bestreben, das sich besonders gegen Kriegsende bemerkbar machte. In der Regel hatten nämlich Preiserhöhungen Forderungen der Arbeiter nach Steigerung der Löhne nach sich gezogen, was der Industrie wieder Anlaß gab, eine erneute Preiserhöhung wegen der gestiegenen

[4]) Umbreit, Der Krieg und die Arbeitsverhältnisse, S. 116.

Selbstkosten zu verlangen. Durch die Verbindung beider sollte dieser Zirkel beseitigt und gleichzeitig ein festigender Einfluß auf die Lohnhöhe gewonnen werden, der jedoch nur für die rohstofferzeugenden Betriebe, vor allem Erzbergwerke von Bedeutung war. Eine solche mittelbare Beeinflussung der Löhne in der Fertigwarenindustrie hätte auch hier eine stärkere Bindung der Preise erfordert als sie tatsächlich geschah.

2. Die Verteilung der Arbeitskräfte.

a) Das Arbeitsnachweiswesen.

Auch bei der Verteilung der Arbeitskräfte macht sich die Kriegswirtschaft so weit wie möglich die schon bestehenden Einrichtungen zu nutze. Der wirksamen Verwendung der Arbeitsnachweise zu den Zwecken der Kriegswirtschaft, vor allem bei der Umschichtung der Arbeitskräfte und bei der Erfassung der gelernten Arbeiter, wirkte aber ihre große Zersplitterung entgegen. So bestanden z. B. in Berlin nicht weniger als 300 nichtgewerbliche Arbeitsnachweise und in Breslau rund 60.[5]) Die erste Aufgabe bestand deshalb darin, das zersplitterte Nachweiswesen zusammenzufassen, um es erst einmal wirksamer zu gestalten. Abgesehen von der zu Kriegsbeginn erfolgten Einrichtung der „Reichsstelle für Arbeitsnachweise", die die Arbeitslosigkeit, die im Gefolge des Krieges anfänglich eintrat, bekämpfen sollte, aber nicht von großer Bedeutung wurde, ist die für die Kriegswirtschaft bedeutsamste Maßregel die Einrichtung von Zentralauskunftsstellen, von denen die erste schon am 14. August 1914 in Hamburg gegründet wurde. Ihr folgte am 22. August die Zentralauskunftsstelle Berlin, die als erste diesen Namen führte. Ihre Bildung wurde unterstützt durch einen Erlaß des Reichskanzlers vom 11. Mai 1915, der zur Gründung solcher Stellen aufforderte und später durch das Kriegsamt, das die Kriegsamtsstellen anwies, die Bildung von Zentralauskunftsstellen durchzuführen, so weit sie noch nicht bestanden. Die Auskunftsstellen wirkten für die einzelnen Arbeitsnachweise durch eine Art Clearing-Verfahren als Ausgleichsstelle. Die angeschlossenen Nachweise meldeten alle von ihnen nicht erledigten Stellenangebote oder -gesuche an die Auskunftsstellen weiter, die sie dann denjenigen Nachweisen übermittelten, die sie erledigen konnten. Selbst beschäftigten sich die Auskunftsstellen nicht mit der Stellenvermittlung, sondern leiteten nur die nichterledigten Gesuche an die Nachweise weiter, die sie erledigen konnten, oder als Fachnachweise dafür am ehesten in Frage kamen. Für den Zustand des Arbeitsnachweiswesens bei Kriegsausbruch ist dabei übrigens die Tatsache bezeichnend, daß diese Stellen ursprünglich, woraus sich auch der Name erklärt, als Auskunftsstellen für Arbeitnehmer und -geber gedacht waren, um diese darüber zu unterrichten, bei welchem Nachweis sie ihre Meldung am zweckmäßigsten erstatten sollten. Ein letzter Ausgleich fand schließlich durch den Arbeitsmarktanzeiger des Statistischen Amtes statt, dem alle nichtausgeführten Stellenangebote zu melden waren.

Neben dieser rein organisatorischen Aenderung durch Errichtung einer Zentralstelle, wurde vor allem das Netz der öffentlichen Nachweise

---

[5]) Das öffentliche Arbeitsnachweiswesen in Deutschland, S. 75.

erweitert. Während ihre Zahl am 1. 1. 1914 insgesamt 335 betragen hatte, erhöhte sie sich bis zum 1. 1. 1917 auf 430, wobei die Vermehrung besonders stark in den Ostprovinzen war.[6])

Die Bedeutung der Nachweise war in den einzelnen Gebieten sehr verschieden. Geringe Bedeutung hatten sie überall für die Facharbeiter, da diese auch ohne den Nachweis leicht Arbeit fanden. Im übrigen schwanken die Berichte, die über ihre Tätigkeit gegeben werden, stark. So heißt es im Bericht des Reg.-Bez. Potsdam: „... von der Entfaltung einer erfolgreichen Tätigkeit (kann) insofern nicht gesprochen werden, als bei dem außerordentlichen Mangel an Arbeitskräften das Verhältnis von Angebot und Nachfrage sich meist von selbst durch unmittelbare Fühlungnahme zwischen Arbeitgeber und Arbeiter regelte".[7]) Aehnlich wird auch in den anderen Berichten ihre Bedeutung meist als unwesentlich bezeichnet. Eine bemerkenswerte Ausnahme macht dabei jedoch der Bericht des Reg.-Bez. Magdeburg, der den Nachweisen „größte Bedeutung" bei der Versorgung der Industrie mit Arbeitskräften zuspricht, die vor allem durch die Ausbreitung des Netzes der Arbeitsnachweise bewirkt worden sei.[8])

Für den Grad der Bedeutung während des Krieges waren vor allem folgende Umstände ausschlaggebend, die auch die verschiedene Beurteilung erklären. Einmal das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitsuchenden, das dem Arbeiter meist auch ohne Inanspruchnahme des Nachweises eine Stelle sicherte. Dadurch war die Wirksamkeit der Nachweise stark beeinträchtigt. Ferner die Dichte des Nachweisnetzes und schließlich vor allem auch wie weit Arbeitgeber und -nehmer an die Benutzung der Nachweise gewöhnt waren. Gerade darin zeigten sich häufig erhebliche Mängel. Da vor dem Kriege viele Nachweise entweder von Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften errichtet waren, hatten entweder Arbeiter oder Unternehmer Abneigung gegen ihre Benutzung und dieser Mangel ließ sich in kurzer Frist weder durch die Ausdehnung der öffentlichen Nachweise noch durch die Bildung von Zentralauskunftsstellen beseitigen. Diese drei Gründe, die in verschieden starkem Maße zusammenwirkten, ließen dem Nachweiswesen nicht die Rolle in der Kriegswirtschaft zuteil werden, die es bei der Umschichtung der Arbeitskräfte und der Erfassung der noch nicht in der Kriegsindustrie tätigen Facharbeiter eigentlich hätte spielen können.

b) Die Regelung der Verteilung.

In einem Lande mit allgemeiner Wehrpflicht mußte die Frage, welche Arbeitskräfte zum Heeresdienst heranzuziehen und welche vor allem in der Heimat zu verwenden waren und die damit zusammenhängenden Aufgaben bald von großer Bedeutung werden. Das Mittel, diese Verteilung zu regeln, war die bekannte Reklamation vom Heeresdienst, deren Handhabung bestimmt war durch die Ansprüche, die an die Leistungsfähigkeit der Industrie gestellt wurden und die im Zusammenhang mit der gesamten Arbeitspolitik steht. Leitender Grundsatz dieser Politik war, wie es in einer Anweisung des Kriegs-Ersatz- und Arbeits-Departement heißt: „Viel Frauen und wenig Kriegsverwendungsfähige, möglichst überhaupt

[6]) Der Arbeitsnachweis in Deutschland, Jahrgg. 1918, S. 187.
[7]) Jahresberichte der pr. Gewerberäte, S. 81.
[8]) a. a. O., S. 516.

nicht Soldaten". Die Herausziehung von Soldaten zur Industriearbeit ließ sich jedoch während des ganzen Krieges nicht vermeiden. Dabei wandten sich die Betriebe häufig an die KRA oder an Beschaffungsstellen, reichten ihnen eine Liste der unentbehrlichen Arbeiter ein, um deren Befreiung vom Heeresdienst sie ersuchten, und diese Stellen befürworteten dann das Verlangen bei den Heeresbehörden. Mit der Gründung des Kriegsamtes und dem Erlaß des Hilfsdienstgesetzes, wurde den Kriegsamtsstellen die Ueberwachung der Arbeitsverhältnisse ihres Bezirks und die Unterstützung der Betriebe in Arbeiterfragen übertragen. Sie zeigten sich jedoch anfänglich dem Ansturm nach Arbeitskräften, der infolge des Hindenburgprogramms einsetzte, wenig gewachsen, zumal sie sich erst einarbeiten mußten. Der Leiter des Kriegsamts sah sich daher im Juli 1917 zu folgendem Erlaß veranlaßt: „die Erfahrungen der letzten Monate zeigen in ständig zunehmendem Maße, daß die Kriegsamtsstellen ... grundsätzlich so ziemlich alle Anforderungen an Arbeitskräften zu den ihrigen machen und sie an das Kriegs-Arbeits-Amt unter dringender Befürwortung weiterleiten. Sie haben sich allmählich durch die dauernd von den Interessentenkreisen mit größtem Nachdruck vorgebrachten Klagen ... derartig in ihrem Urteil beeinflussen lassen, daß sie die Dinge auch nur von dieser einen Seite sehen. Dieser Zustand ist unhaltbar. Die Kriegsamtsstellen dürfen sich nicht als Sachwalter der Industrie betrachten ... sie sollen Sachwalter der Heeresleitung sein."

Grundsätzlich war es Aufgabe der Kriegsamtsstellen, den Bedarf der Betriebe ihres Bezirks an Arbeitskräften regelmäßig festzustellen und aus den ihnen zur Verfügung stehenden Hilfsquellen zu decken. Weiter sollten sie dem Kriegsamt die nötigen Unterlagen für die Arbeiterpolitik verschaffen. Dazu fand eine monatliche Meldung der nicht in der Kriegswirtschaft verwendeten Arbeitskräfte statt, die noch verfügbar waren, soweit sie durch die Arbeitsnachweise, Hilfsdienstmeldestellen, polizeiliche Anmeldung usw. zu erfassen waren. Besonders handelte es sich dabei um Jugendliche unter 17 Jahren, Zivilgefangene, Hilfsdienstpflichtige, Frauen und Ausländer. Ferner war die Zahl der Facharbeiter festzustellen, die zur Durchführung des Hindenburgprogramms nötig waren und mitzuteilen, ob und wie für die Stellung der nötigen Anzahl gesorgt werden konnte. Richtschnur dabei war, wie oben schon kurz angedeutet, bevor Arbeitskräfte militärischer Art der Kriegswirtschaft zugeführt wurden, mit allen Mitteln zu versuchen, die nötige Anzahl aus nicht-militärischen Quellen zu beschaffen. Die Reihenfolge, in der die Heranziehung von Arbeitskräften versucht werden sollte, war demgemäß folgende:

1. nicht-wehrpflichtige, arbeitslose Männer,
2. Frauen,
3. Jugendliche,
4. Kriegsgefangene,
5. feindliche Ausländer aus besetzten Gebieten,
6. verbündete und neutrale Ausländer und erst zuletzt Wehrpflichtige.

Erst wenn es den Kriegsamtsstellen nicht gelang, aus eigenen Mitteln für die Zuführung der nötigen Arbeitskräfte zu sorgen, sollten sie sich an das Kriegsamt wenden, das möglichst einen Ausgleich zwischen den Bezirken zu vermitteln suchte. Waren die Anforderungen jedoch zu groß, so daß

dies nicht möglich war, oder nicht ausreichte, so mußte es an die OHL herantreten, um eine Befreiung der entsprechenden Zahl aus dem Heeresdienst zu erreichen. Gerade im Zusammenhang mit dem Hindenburg-Programm wurde die Aufgabe, die nötige Zahl von Facharbeitern zu gewinnen, von großer Bedeutung. Dazu wurden den Kriegsamtsstellen folgende Anweisungen gegeben:

A. Militärische Quellen.

1. Alle Hilfsmittel zur restlosen Erfassung aller Facharbeiter aus den immobilen Formationen sind anzuwenden. Durch besonders geeignete Offiziere oder volkswirtschaftlich oder berufstechnisch vorgebildete Sachverständige müssen die immobilen Formationen in regelmäßigen, kurzen Zwischenräumen nach den Facharbeitern durchforscht werden.
2. Einwirkung auf die Arbeitswilligkeit. Es ist Sache der Fachoffiziere und Sachverständigen, auf die Willigkeit der Facharbeiter zur Arbeitsaufnahme hinzuwirken. Zur Vermeidung eines geldlichen Nachteils konnte ihnen dabei vom Reich der Unterschied zwischen Lohn und militärischen Gebührnissen einschließlich Familienunterstützung und unter Berücksichtigung der erhöhten Kosten durch evtl. doppelten Haushalt ausgezahlt werden.
3. Nichtarbeitswillige. Sie sollten u. U. durch Versetzung zur Annahme von Arbeit bewogen werden.
4. Heranziehung Kriegsbeschädigter. Jeder Kriegsbeschädigte ist sobald als möglich ausschließlich für Arbeiten in der Kriegswirtschaft geeignet zu machen und dort zu verwenden.
5. Es ist zu verhindern, daß für die Kriegsindustrie zurückgestellte Facharbeiter anders verwendet werden als in ihrem Spezialfach.
6. Die Zahl der Facharbeiter ist zu vergrößern durch An- und Umlernen von Nichtfacharbeitern, die zur Arbeit in die Betriebe entlassen sind und ungelernten Arbeitern zu brauchbaren Facharbeitern.

B. Nicht-militärische Quellen.
Anlernung von Frauen, Jugendlichen, Kriegsgefangenen, Hilfsdienstpflichtigen und Ausländern.

Dieses ganze Verfahren war also nicht einem starren Schema unterworfen, sondern beweglich, und überließ es mehr der Einsicht der leitenden Stellen, die im Augenblick erforderlichen Maßregeln zu treffen, so daß es sich nicht auf bestimmte Formeln bringen läßt. Bei der Betrachtung der englischen Verhältnisse wird sich demgegenüber eine weitgehende Schematisierung zeigen.

c) Die Bindung der Arbeitskraft.

Bei der Betrachtung der Lohnregelung wurde schon auf das Hin und Her der Arbeitskräfte hingewiesen, das infolge der Lohnunterschiede in der Kriegsindustrie entstand. Dieser Zustand war für die Kriegswirtschaft in mehrfacher Hinsicht nachteilhaft: er begünstigte die Lohn- und Preiserhöhung, beeinträchtigte die Erzeugung und war weder für das Verhältnis der Betriebe untereinander noch für die Einstellung der Arbeiter zu ihrer Arbeit günstig. Der Gedanke mußte daher nahe liegen, den Be-

triebswechsel zu erschweren und ihn möglichst nur dann zuzulassen, wenn er im Interesse der Kriegswirtschaft lag. Im Hilfsdienstgesetz wurde daher durch die Einführung des sogenannten Abkehrscheins eine Vorkehrung getroffen, die die Aufgabe der Beschäftigung in einem Betriebe erschwerte und von der Einwilligung des Arbeitgebers abhängig machte. Ein Arbeiter zwischen 17 und 60 Jahren, der in den letzten zwei Wochen in einem kriegswirtschaftlich wichtigen Betrieb beschäftigt war, durfte nur dann eingestellt werden, wenn er eine Bescheinigung seines letzten Arbeitgebers darüber beibrachte, „daß er die Beschäftigung mit dessen Zustimmung aufgegeben hat".[9]) Ein solcher Abkehrschein lautete z. B.:

Dem . . . . . ., geboren am . . . . . ., der vom . . . . . .
(Name des Arbeiters)
bis zum . . . . . bei uns in dem . . . . . belegenen Betriebe
(Ort, Straße, Nummer)
beschäftigt war, wird hiermit bescheinigt, daß er die Beschäftigung bei uns mit unserer Zustimmung aufgegeben hat.
(Datum) (Unterschrift)

Verweigerte der Arbeitgeber diese Bescheinigung, so konnte der Schlichtungsausschuß angerufen werden. Lag ein „wichtiger Grund" vor, der das Verlangen des Arbeiters nach einem Wechsel der Arbeitsstätte rechtfertigte, so konnte der Ausschuß selbst eine Bescheinigung ausstellen, die die des Arbeitgebers ersetzte.

Dadurch war der Wechsel der Arbeitsstätte war erschwert, aber diese Bestimmungen wurden beeinträchtigt durch die Vorschrift des § 9, Absatz 3, der ausdrücklich festlegte, daß „als wichtiger Grund . . . insbesondere eine angemessene Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Vaterländischen Hilfsdienst" gelten sollte, d. h. ein höherer Lohn. Der für den Betriebswechsel in der Mehrzahl der Fälle ausschlaggebende Grund war aber die Möglichkeit, an anderer Stelle einen höheren Lohn zu erhalten. Gerade die Lohnüberbietung veranlaßte den häufigen Stellenwechsel, und da sie auch jetzt noch ihre Wirkung ausüben konnte und weiterhin trotz des Abkehrscheins zum Betriebswechsel reizte, erreichte die Vorschrift ihr Ziel nur äußerst unvollkommen. Die Klagen der Industrie über häufigen Arbeiterwechsel waren deshalb sehr zahlreich und führten zu dem Verlangen, die Erteilung des Abkehrscheines durch die Schlichtungsausschüsse lediglich auf Grund besserer Lohnbedingungen auszuschließen. Auch das Kriegsamt erkannte den Mangel der bisherigen Regelung und wies die Schlichtungsausschüsse an, den Schein zu verweigern, wenn der bisherige Lohn des Betreffenden als „angemessen" zu bezeichnen sei. Gegen diese Anweisung legten die Gewerkschaften jedoch unter Berufung auf die ausdrückliche Vorschrift des Hilfsdienstgesetzes Widerspruch ein und erreichten ihre Zurücknahme.[10])

Unter diesen Verhältnissen konnte das Ziel des Abkehrscheins, den Betriebswechsel auf ein Mindestmaß herabzudrücken, nicht errreicht werden. In den Berichten der Gewerberäte tritt dieses Versagen deutlich hervor. „Auffallend ist, daß auch das Inkrafttreten des Hilfsdienstgesetzes

[9]) Gesetz über den Vaterl. Hilfsdienst, § 9.
[10]) Umbreit, Der Krieg und die Arbeitsverhältnisse, S. 253.

diese Zahlen nicht herabgemindert hat, sondern der Arbeiterwechsel in den letzten Kriegsjahren z. T. noch höher war. Die Vorschrift des Gesetzes, nach der eine angemessene Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Grund für einen Wechsel der Arbeitsstätte anerkannt wurde, (ließ) dem Arbeitswechsel einen weiten Spielraum." [11]) Hier wurden auch die Verhältnisse von zwei Betrieben der Großeisenindustrie im Reg.-Bez. Düsseldorf untersucht, mit folgendem Ergebnis:

Wechsel der Arbeitskräfte in Prozenten des Durchschnittsbestandes.

Werk:	A	B
1. Halbjahr 1916	39 %	36 %
2. Halbjahr 1917	38 %	54 %

Nach Einführung des Hilfsdienstgesetzes (Ende 1916) blieb der Arbeiterwechsel in dem einen Werk also ziemlich gleich, in dem anderen erhöhte er sich sogar noch beträchtlich.

Weiter heißt es, daß bei den jungen Arbeitern weder die Aussicht, zum Heeresdienst eingezogen werden, die Neigung zum Stellenwechsel beeinflußte, „noch weniger die Vorschrift des Abkehrscheins, denn der Arbeiter wußte, daß er ... sehr bald einen anderen Arbeitgeber (fand), der ihm einen höheren Verdienst zusicherte, so daß der Schlichtungsausschuß ihm den Abkehrschein zusprechen mußte".[12]) Im Bericht des Reg.-Bez. Breslau heißt es, „die Vorschrift über den Abkehrschein verhinderte den häufigen Stellenwechsel nicht",[13]) ja sogar „das Hilfsdienstgesetz hat dem Arbeiterwechsel und der schrankenlosen Lohnsteigerung Vorschub geleistet, indem es den Satz aufstellte, daß dem Arbeiter ein wichtiger Grund zum Ausscheiden zur Seite stehe, wenn er anderwärts eine angemessene Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreichen könne".[14]) Schließlich sei noch ein Urteil angeführt, das mehr die positive Wirkung zeigt: „Tatsächlich wurde durch den Abkehrschein allein der Stellenwechsel verhindert, der sonst nur aus Uebereilung und Unüberlegtheit der einen oder anderen Seite gefordert oder zugelassen worden wäre." [15])

Der Grund dazu, daß die Maßnahme nicht den gewünschten Erfolg hatte, lag darin, daß sie nicht die Ursache des Betriebswechsels, die ungeregelten Lohnüberbietungen beseitigte, sondern lediglich rein äußerlich an die Tatsache des Betriebswechsels anknüpfte, ohne mit Beseitigung seiner Ursachen auch diesem selbst die Grundlage zu entziehen. Die Bemerkung, die oben wiedergegeben wurde, daß das Hilfsdienstgesetz „dem Arbeiterwechsel und der schrankenlosen Lohnsteigerung Vorschub geleistet" habe, ist deshalb mit Vorsicht aufzufassen. Es hat sie nicht verhindert, der Lohnüberbietung sogar eine Art Rechtsschein verliehen, weil der höhere Lohn Grund zum Verlassen des Betriebes war, verursacht hat es sie aber

[11]) Jahresberichte der pr. Gewerberäte, S. 956 (Düsseldorf).
[12]) a. a. O. S. 965 (Düsseldorf).
[13]) a. a. O., S. 435 (Breslau).
[14]) a. a. O., S. 378 (Breslau).
[15]) a. a. O., S. 643 (Hannover).

nicht. Hierfür kommt in erster Linie die staatliche Lohn- und Preis- bzw. Gewinnregelung in Betracht, die zusammen erst eine befriedigende Regelung der Arbeitsverhältnisse ermöglicht hätten.

d) Die Arbeitspflicht.

Wir wenden uns nun einem der interessantesten Gebiete der Arbeitspolitik während des Krieges zu, der Arbeitspflicht. Mit der wachsenden Bedeutung des Materials wurde auch der Arbeiter neben dem Soldaten für Erfolg oder Fehlschlag im Kriege von immer größerer Wichtigkeit. Es war nicht gleich, wo und wie er arbeitete, und der Gedanke lag nahe, ihn, ähnlich wie den Soldaten, dem er sich an Bedeutung näherte, einer Pflicht zur Arbeit zu unterwerfen und die Verfügung über seine Arbeitskraft nicht mehr ihm selbst zu überlassen, sondern in die Hände des Staates zu legen. Zur Verwirklichung dieses Gedankens sollte das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916 dienen. Im Unterschied zum englischen Munitionsgesetz beschäftigt es sich lediglich mit Arbeitsfragen und obwohl es daneben noch andere Vorschriften, über die Schlichtung, den Abkehrschein usw. enthält, die schon betrachtet wurden, ist sein Kernstück der „Hilfsdienst", wie schon aus seiner Bezeichnung hervorgeht. Zunächst ist seine Entstehung kurz zu betrachten, die für Zweck und Bedeutung des Gesetzes wesentlich ist. Die Anregung zu dem Gesetz ging aus von der Obersten Heeresleitung. Der Gedankengang, der sie dabei bestimmte, zeigt sich am besten in folgenden Aeußerungen: „Jeder Mann muß seinem Können entsprechend in den Dienst gestellt werden, an der Drehbank, in der Schreibstube oder zu jeder anderen Betätigung, in der er dem Staat am meisten nützt" [16]), und es müsse dafür gesorgt werden, daß die „Kraft der Arbeitspflichtigen vollständig ausgenutzt würde".[17]) Was der OHL also vorschwebte, war die Erfassung der gesamten Arbeitskraft des Volkes und ihre Verteilung in der Weise, daß sie am zweckmäßigten verwendet wurde. Anfänglich wurde zu diesem Zweck hauptsächlich eine Ausdehnung der Wehrpflicht bis zum 50. Lebensjahr vorgeschlagen und ein „Kriegsleistungsgesetz", das die Möglichkeit geben sollte, zwangsweise Umschichtungen in der Arbeiterverteilung vorzunehmen und das auch für Frauen gelten sollte.[18]) Darüber ergaben sich zwischen der Regierung und der OHL jedoch Meinungsverschiedenheiten. Die Regierung war von dem Gedanken einer weiter ausgedehnten Wehrpflicht, die sich durch das Mittel der Zurückstellung vom Heeresdienst praktisch als Arbeitspflicht auswirken sollte, nicht überzeugt. Die Begründung einer Arbeitspflicht für Frauen hielt sie für überflüssig, weil an Frauenarbeiten kein Mangel herrschte und die Annahme, durch die vorgeschlagenen Maßnahmen könnten der Kriegsindustrie männliche Arbeitskräfte in beträchtlichem Umfange zugeführt werden, schien ihr nicht haltbar, da die Höhe der Löhne die zu dieser Arbeit fähigen Arbeiter schon dorthin gelockt habe. Kurz, sie stand dem ganzen Plan skeptisch gegenüber und betonte

---

[16]) Denkschrift an d. Reichskanzler über d. Erweiterung d. Wehrpflicht. Ludendorff, Urkunden der OHL, S. 84.

[17]) Ludendorff, Kriegserinnerungen, S. 260.

[18]) Ludendorff, Urkunden, S. 65.

besonders auch die Grenzen des Staatseingriffs in diese Verhältnisse.[19]) Im Oktober richtete die OHL ein weiteres Schreiben an den Reichskanzler,[20]) in dem nach den Vorschlägen des Kriegsarbeitsamtes [21]) die Ausdehnung der Wehrpflicht bis zum 60. Jahre gefordert, jedoch keine Dienstpflicht für Frauen vorgesehen wurde. Mit der Schaffung des Kriegsamtes trat an die Stelle dieses Plans jedoch der Gedanke eines Hilfsdienstes, der nur in großen Zügen festlag, während die Ausführung im einzelnen später folgen sollte.[22]) „In Sachen der Arbeitspflicht brachte General Gröner nur den allgemeinen Gedanken und den dekorativen Namen „Vaterländischer Hilfsdienst" mit. Keine bestimmte Formulierung und keine Ausgestaltung im einzelnen".[23]) Bei der Beratung zeigte sich daher bald, daß die Durchführung der Maßregeln und ihr Erfolg verschieden beurteilt wurden. Gingen hier schon die Meinungen auseinander, so erwuchsen weitere Schwierigkeiten, als der Gesetzentwurf im Reichstag eingebracht wurde und sich zeigte, daß seine reichlich knappe Fassung den Zusicherungen, die General Gröner, der Leiter des Kriegsamts, den Gewerkschaften über die Bestimmungen des Gesetzes gemacht hatte, nicht entsprachen. Das Gesetz wurde infolgedessen im Reichstag erheblich erweitert durch Einfügung von Vorschriften besonders über die Ausschüsse und Schlichtungsstellen, die Sicherung des Vereins- und Versammlungsrechts, und im Reichstag kam auch der Zusatz zustande, nach dem die Verbesserung der Lohnverhältnisse einen wichtigen Grund zum Betriebswechsel bildete. Am 2. Dezember 1916 wurde es schließlich im Reichstag angenommen. Nach dem Vorausgegangenen nimmt es nicht Wunder, daß die, von denen der Gedanke eigentlich ausging, nicht von ihm befriedigt waren. „Endlich nach zwei Monaten und nach neuem, unendlich vielem, sehr unerquicklichem Drängen der OHL entschloß sich die Regierung im November, das Hilfsdienstgesetz einzubringen, das am 2. Dezember angenommen wurde. Es war nicht Fisch noch Vogel, wir hatten etwas Ganzes gewollt." „Dieses Gesetz war in Praxis vornehmlich durch die Art seiner Ausführung nur ein Wechselbalg, der mit unserer Forderung, das ganze Volk für den Dienst des Vaterlandes aufzubieten, nichts mehr gemein hatte. In dem Wortlaut des ganzen Gesetzes erinnert nur der erste Paragraph an das, was die OHL eigentlich erstrebt hatte." [24]) Da die Regierung die Wirkung dieser Maßnahme von vornherein im Gegensatz zur OHL als verhältnismäßig gering veranschlagte und sich nur vor allem infolge des Drängens der OHL dafür einsetzte, ergibt sich das eigentümliche Bild, daß niemand von dem endgültigen Gesetz voll befriedigt war und es als seine Schöpfung anerkennen wollte. Für die Mängel, die sich zeigten, machte dann später jeder den andern verantwortlich.

Diese Entstehungsgeschichte ist weniger um ihrer selbst willen berichtet worden, hier stehen vor allen Dingen die Maßregeln selbst, die das Gesetz vorsah, im Vordergrund, aber sie ist gerade zur Beurteilung dieser

---

[19]) Ludendorff, Urkunden, S. 72 ff.
[20]) a. a. O., S. 78 ff.
[21]) Sichler-Tiburtius, Die Arbeiterfrage, S. 33.
[22]) Ludendorff, Urkunden, S. 84.
[23]) Helfferich, Der Weltkrieg, Bd. 2, S. 262.
[24]) Ludendorff, Kriegserinnerungen, S. 261.

Maßregeln und vor allem ihrer Wirkung bedeutsam. Aus ihr ergibt sich, daß die Bestimmungen über die Einrichtung von Arbeiter- und Schlichtungsausschüssen und auch, allerdings in beschränkterem Maße, die Vorschrift über den Abkehrschein nicht als die wesentlichen Kennzeichen des Gesetzes anzusehen sind, sondern daß sein Hauptziel die Erfassung aller verfügbaren Arbeitskräfte und ihre bestmöglichste Verteilung und Ausnutzung im Sinne der Kriegswirtschaft war. Die Zwecke des Gesetzes waren, „einmal Arbeiter für die Munitionsindustrie bereitzustellen, dann Wehrpflichtige, die bisher in den Heimatbetrieben unentbehrlich waren, für den Heeresdienst frei zu machen".[25]) Darauf ist bei der Betrachtung der Wirkung des Hilfsdienstgesetzes dementsprechend besonderer Nachdruck zu legen.

Wenden wir uns nun den Bestimmungen des Gesetzes zu. „Jeder männliche Deutsche vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 60. Lebensjahre ist, soweit er nicht zum Dienste in der bewaffneten Macht einberufen ist, zum Vaterländischen Hilfsdienst während des Krieges verpflichtet." (§ 1 des Hilfsdienstgesetzes.) Im § 2 werden diejenigen Betriebe aufgeführt, in denen die Beschäftigung als Tätigkeit im Hilfsdienst galt: Behörden, behördliche Einrichtungen, Kriegsindustrie, Krankenpflege, kriegswirtschaftliche Organisationen jeder Art oder sonstige Berufe oder Betriebe, die für die Zwecke der Kriegsführung oder der Volksversorgung unmittelbar oder mittelbar Bedeutung haben, soweit die Zahl der in ihnen Beschäftigten das Bedürfnis nicht übersteigt. Ueber die Frage, ob ein Betrieb für die Kriegsführung „Bedeutung hat", entschieden sogenannte „Feststellungsausschüsse", die aus einem Vertreter des Kriegsamts, zwei höheren Staatsbeamten und je zwei Vertretern der Arbeitgeber und -nehmer bestanden. Gegen diese Entscheidung war eine Beschwerde beim Kriegsamt zulässig. Bis März 1918 wurden folgende Entscheidungen getroffen:

	als kriegswichtig anerkannt	davon waren übersetzt	nicht als kriegswichtig anerkannt
Zahl der Betriebe	16 262	1 601	9 384

Im einzelnen weisen die Entscheidungen in den Bezirken der stellvertretenden Generalkommandos, für die die Feststellungsausschüsse errichtet wurden, jedoch große Verschiedenheiten auf. So ergeben sich in einzelnen Bezirken z. B. folgende Verhältnisse:

Stellv.Gen.Kdo.	kriegswichtig	übersetzt	nicht kriegswichtig
Königsberg	243	—	62
Stettin	929	23	98
Breslau	1230	98	2319
Danzig	547	2	16

[25]) Rede Gen. Gröners im Reichstag. Schlegelberger, Kriegsbuch, Bd. 3 S. 819.

Diese Unterschiede dürften einmal von der Art der in dem Bezirk hauptsächlich ansässigen Betriebe herrühren, dann aber auch dadurch verursacht sein, daß die Feststellung der Kriegswichtigkeit dem Ermessen der Feststellungsausschüsse überlassen war, die vom Kriegsamt als „unabhängige richterliche Behörden", deren „Entscheidungen der Einwirkung des Kriegsamts entzogen" sei, bezeichnet wurden. Nicht von der Entscheidung der Feststellungsausschüsse wurden die Betriebe betroffen, die im Gesetz ausdrücklich als kriegswichtig angeführt waren, also vor allem die Kriegsindustrie und die kriegswirtschaftlichen Organisationen. Diejenigen Arbeiter, die nicht in kriegswirtschaftlichen Betrieben tätig waren, konnten zum Hilfsdienst eingezogen werden, d. h. in eine Tätigkeit überführt werden, die als Hilfsdienst galt. Dies ging in der Regel so vor sich, daß sie aufgefordert wurden, sich eine Stelle zu suchen, die den Bedingungen des Hilfsdienstgesetzes entsprach. Geschah dies nicht, fand eine Ueberweisung an einen derartigen Betrieb statt.

Aus diesen Bestimmungen geht schon hervor, welche Arbeitskräfte von den Vorschriften des Gesetzes eigentlich erfaßt wurden. Diejenigen, die nicht irgendwie in der Kriegsindustrie tätig waren, die also entweder in Betrieben arbeiteten, die für die Kriegswirtschaft nicht von besonderer Bedeutung waren, z. B. Teile der Textil-, Porzellan-, Gummiindustrie usw., oder die überhaupt nicht mehr arbeiteten, Rentner, Pensionäre u. dergl. Für die Kriegsindustrie, für die das Gesetz, wie sich zeigte, nach der Absicht seiner Urheber doch in erster Linie von Bedeutung werden sollte, kamen vor allem die Arbeitskräfte aus den unwichtigen Industriezweigen in Frage. Hier hatten jedoch die Lohnunterschiede, die zwei Jahre hindurch wirksam waren, eine weitgehende Umschichtung der Arbeitskräfte bewirkt. Wer überhaupt dazu fähig war, suchte Arbeit in der Munitionsindustrie zu bekommen, um des höheren Lohnes willen. Dies gilt nicht nur für die ungelernten Arbeiter, sondern in erster Linie für die Facharbeiter. Bei den Arbeitskräften, die infolge des Gesetzes aus den weniger wichtigen Industrien herausgezogen werden konnten, mußte es sich also hauptsächlich nur noch um solche handeln, die für die Kriegsindustrie von beschränktem Wert waren. Eine Bestätigung dieser Anschauung ergibt sich aus den verschiedensten Zeugnissen. Wie weit die Umschichtung der Arbeiterschaft z. T. schon gegangen war, wird durch folgende Beispiele beleuchtet. In einer kleinen Schrapnellfabrik befanden sich unter 74 Arbeitskräften Ende 1916: 14 Dienstmädchen, eine Waschfrau, 2 Gastwirte, 2 Schlächter, ein Bäcker, ein Schriftsetzer, ein Sattler, 2 Glaser, 2 Tischlerlehrlinge, ein Dachdecker, ein Bierverleger und ein Handlungsgehilfe.[26]) Dementsprechend gestaltete sich die Lage in den Betriebszweigen, die nur verhältnismäßig geringen Lohn gewähren konnten, gerade umgekehrt. So teilte ein „Wolle-Fabrikanten-Verein" einer ostdeutschen Stadt in einer Eingabe folgendes über die Arbeiterverteilung mit: einmal wird die Feststellung getroffen, daß „bereits eine bedeutende Verminderung der Textilarbeiter durch Einziehung und Abwanderung der besten Kräfte stattgefunden hat". Weiter werden folgende Zahlen gegeben: in den ihm angeschlossenen 7 Fabriken arbeiteten 1914: 440 Personen, 1916: durchschnittlich 270 Personen. Die Alters- und Geschlechtsverteilung war folgendermaßen:

[26]) Jahresberichte, S. 695 (Stade).

Alter	Männer	Frauen
14—47 Jahre	—	95
47—60 „	31	78
über 60 „	23	29

„ . . . die fehlenden Leute", wird bemerkt, „gehören fast durchweg den jüngeren Jahresklassen an".

Wenn diese Beispiele auch an Zahl zu gering sind, um zu Verallgemeinerungen zu berechtigen, so zeigen sie doch, daß das Lohngefälle in der Industrie und auch die Handhabung der Reklamation schon eine erhebliche Wirkung auf die Verteilung der Arbeitskräfte ausgeübt hatten. Dementsprechend lauten auch die Urteile über das Gesetz und die Arbeitskräfte, die es zur Verfügung stellen konnte, wenig günstig. In den Berichten der preußischen Gewerberäte finden sich hierüber folgende Feststellungen: „Die Erfahrungen, die die Werke mit den Hilfsdienstpflichtigen machen, waren jedoch nicht gut." [27]) „Bedeutungsvolle Ergebnisse hat die Industrie dem Gesetz im allgemeinen nicht zu verdanken. Viele Hilfsdienstpflichtige nahmen Beschäftigung an, um sie alsbald wieder aufzugeben, sei es, weil sie den körperlichen Ansprüchen nicht gewachsen waren, sei es, weil ihnen für die zugewiesene Tätigkeit Ausbildung, Geschick und Lust mangelten, sei es, weil in der Zuweisung von Beschäftigung offenbare Mißgriffe vorkamen. Vielfach erschienen Hilfsdienstpflichtige überhaupt nicht erst zur Arbeit, oder sie verschwanden aus den verschiedensten Gründen nach kurzer Zeit wieder, manche stellten unerfüllbare Lohnansprüche." [28]) „Durch unmittelbare Ueberweisung wurden wohl, aber wenig brauchbare Arbeitskräfte gewonnen. Die überwiesenen Leute waren nicht arbeitswillig und zum Teil auch wenig arbeitsfähig." [29]) Aehnliche Feststellungen finden sich auch in den Berichten der Stv. Generalkommandos selbst. So heißt es z. B.: „Noch unerfreulicher ist das bisherige Ergebnis des Einberufungsgeschäfts. Die Anforderungen der Arbeitergeber richten sich fast durchweg auf Facharbeiter oder auf zwar ungelernte, aber zu schwerer körperlicher Arbeit fähige Männer. Obwohl die Einberufungsausschüsse tatkräftig zugreifen, ist solches Material naturgemäß verhältnismäßig selten." Und weiter in den Berichten der Gewerberäte: „Die guten Absichten, die der Schaffung des Gesetzes über den Vaterländischen Hilfsdienst zugrunde gelegen haben, wurden vielfach durchkreuzt. In der Praxis hat das Gesetz bezüglich der Heranziehung von Hilfskräften nur einen geringen Erfolg zu verzeichnen. Die Leute, die wirklich arbeiten wollten, hatten zu Beginn des Jahres 1917 schon längst feste Stellen . . . Die Werke versuchten mit allen Mitteln Leute heranzuziehen. Ein großer Betrieb richtete sogar eine Anlernschule ein, aber trotzdem konnten bei einer Belegschaft von rd. 10 000 Personen nur etwa 45 Hilfsdienstpflichtige angeworben werden. Diese leisteten keineswegs schöpferische Arbeit, sondern waren nur Aufseher und an ähnlichen

[27]) Jahresberichte der pr. Gewerberäte, S. 1080 (Aachen).

[28]) a. a. O., S. 360 (Breslau).

[29]) a. a. O., S. 435 (Liegnitz).

leichten Stellen beschäftigt." [30]) Schließlich noch folgender Bericht: „Mit der Beschäftigung Hilfsdienstpflichtiger haben die Unternehmen keine guten Erfahrungen gemacht. Es kann als Regel gelten, daß die ihnen überwiesenen Personen sich wegen ihrer körperlichen Beschaffenheit für die vorliegenden Arbeiten nicht eigneten, oft nur stundenweise zur Verfügung standen, andere dringende persönliche Geschäfte vorschützten, kurz soviel Scherereien machten, daß auf ihre Weiterbeschäftigung schließlich gern und ganz verzichtet wurde." [31]) Soweit die Berichte überhaupt ein Urteil über das Gesetz und seine Bedeutung für die Versorgung der Betriebe mit Arbeitern abgeben, lautet es ungünstig. Eine Ausnahme davon macht nur der Bericht des Reg.-Bez. Wiesbaden, in dem es ohne nähere Begründung heißt: „Zur Milderung des Arbeitermangels hat das Hilfsdienstgesetz wesentlich beigetragen." [32]) Allerdings habe auch weiterhin eine Knappheit an Facharbeitern bestanden.

Faßt man die wesentlichen Punkte dieser Berichte zusammen, so gelangt man zu der oben schon getroffenen Feststellung, daß die Arbeitskräfte, die das Gesetz zu jener Zeit überhaupt nur noch erfassen konnte, den Ansprüchen der Kriegsindustrie nur sehr mangelhaft genügten. Was dem Gesetz vorschwebte, die Uebertragung der sich zu solcher Arbeit eignenden Arbeitskräfte auf die Munitionsindustrie, hatte sich in den zwei Jahren seit Kriegsbeginn im wesentlichen schon vollzogen. Die übrigbleibenden Arbeitskräfte waren, wie es sich immer wieder aus den Berichten ergibt, zu anstrengender Arbeit in der Regel gar nicht mehr fähig. Das ergibt sich auch schon aus der Betrachtung des Personenkreises, der von den Einziehungsbestimmungen des Gesetzes wirklich betroffen wurde. Für die in der Kriegsindustrie usw. Tätigen blieb die Hilfsdienstpflicht eine papierne Bestimmung. Bedeutung hatte hier, was den einzelnen unmittelbar anbetrifft, nur der Abkehrschein und der durch ihn erschwerte Betriebswechsel. Für die Einziehung kamen neben den meist älteren Arbeitern der kriegsunwichtigen Industriezweige, im wesentlichen nur Personen in Frage, die nicht mehr arbeiteten, Pensionäre, Rentner, auch Kriegsbeschädigte, und die, die noch nie gearbeitet hatten und auch gar nicht arbeiten wollten. Abgesehen von diesen, die, wenn möglich, bald wieder verschwanden, ist bei der ersten Gruppe zu berücksichtigen, daß ihre Arbeitskraft nicht mehr sehr groß war und zum mindesten den Anforderungen der Industrie nicht mehr genügte. Die Arbeiten, die ihnen übertragen werden konnten, waren je nach ihrer Vorbildung etwa Wachdienste, Beaufsichtigungen, Schreibarbeiten, Uebersetzungen und ähnliches. Zu diesem Zwecke wurden auch viele von der Heeresbehörde übernommen, um hier wehrfähige Soldaten für andere Zwecke freizumachen. Dieses Ergebnis war aber kaum das, was mit dem Gesetz erzielt werden sollte, und außerdem konnten alle dadurch eintretenden Verschiebungen keine Abnahme der Reklamierten herbeiführen, deren Wiederverfügbarmachung für den Heeresdienst aber eines der Ziele des Gesetzes war. Statt dessen wuchs ihre Zahl. Sie betrug in Preußen:[33])

---

[30]) a. a. O., S. 1056/57 (Trier).
[31]) a. a. O., S. 658 (Hildesheim).
[32]) a. a. O., S. 897.
[33]) v. Wrisberg, Ausbau und Ergänzung des Heeres, in Schwarte, a. a. O., Bd. 8, S. 27.

Zeit	Zahl der Reklamierten	davon kriegsverwendungsfähig
Mai 1916	1 190 000	738 000
Anfang 1917	1 431 000	839 000
Mitte 1917	1 890 000	1 026 000
Anfang 1918	2 154 000	1 097 000
Mitte 1918	2 424 000	1 187 000

Am stärksten enttäuscht war naturgemäß die OHL, die sich von dem Gesetz viel versprochen hatte. Sie zog sogar den Gedanken in Erwägung, es wieder abzuschaffen. „Es könnte in Erwägung gezogen werden, das Gesetz aufzuheben und sich lediglich auf das Gesetz über den Belagerungszustand und auf das Kriegsleistungsgesetz zu stützen." [34]) Allerdings glaubte man, durch diese Aussicht im Reichstag Verschärfungen des Hilfsdienstgesetzes zu ermöglichen, so daß seine Aufhebung vielleicht mehr ein Druckmittel sein sollte als wirkliche Absicht. Jedenfalls zeigt diese Stelle aber, daß die Aufhebung nicht als aus dem Bereich des Möglichen liegend und auch nicht als allzu großer Schaden betrachtet wurde.

Sucht man das Gesetz als Ganzes, nicht nur die Bestimmung über den Hilfsdienst, zu beurteilen, so kann man sich wohl folgender Feststellung anschließen: „Das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst . . . hat den Erwartungen hinsichtlich der Zuführung von brauchbaren Arbeitskräften an die Rüstungsindustrie nur in geringem Maße entsprochen, dafür aber in den Schlichtungsausschüssen das geeignete Mittel gegeben, Lohn- und sonstige Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitern in friedlicher Weise auszutragen." [35])

III. England.

In England nahm die Regelung der Arbeitsverhältnisse einen breiteren Raum ein als in Deutschland und war viel umfassender. Es zeigte sich schon, daß die unbefriedigenden Arbeitsverhältnisse Anlaß zu dem bedeutendsten Gesetz der englischen Kriegswirtschaft, dem Munitionsgesetz, wurden, das jedoch im Gegensatz zum Hilfsdienstgesetz nicht nur die Arbeitsverhältnisse, sondern auch den Gewinn regelte und auch auf dem Gebiet der Arbeit weitergehende Möglichkeiten bot als das deutsche Gesetz. Es wird nun zu betrachten sein, welche Mittel in England gewählt wurden, um die einzelnen Fragen, die in unserem Schema gekennzeichnet sind, zu lösen. Dabei ist für das Verständnis der englischen Politik die Tatsache wesentlich, daß die englischen Gewerkschaften älter als die deutschen waren, daher festgefügter und schon manchmal etwas zünftlerisch erstarrt, was sich besonders in der „demarcation", der Abgrenzung der Arbeitsgebiete der einzelnen Arbeitergruppen gegeneinander zeigt. Jedenfalls hatten sie in jahrzehntelangen Kämpfen ihre Fähigkeit bewiesen, den Arbeitern größere Rechte zu verschaffen und die Regierung konnte und wollte diese nicht durch einen Federstrich beseitigen, so daß

[34]) Ludendorff, Urkunden, S. 89 ff., Schreiben vom 10. 9. 17.

[35]) Jahresberichte der pr. Gewerberäte, S. 474 (Oppeln).

die einzig mögliche Lösung Heranziehung der Gewerkschaften zu allen wichtigen Angelegenheiten war. Die Mitarbeit der Gewerkschaften an der Kriegswirtschaft spielt in England daher eine größere und wichtigere Rolle als in Deutschland, was nicht immer zum Vorteil der Gewerkschaften war. Betrachten wir nun die einzelnen Tätigkeitsgebiete der Arbeitspolitik.

1. Allgemeine Arbeitsbedingungen.

a) Sicherung des Arbeitsfriedens.

Bei Kriegsbeginn kam es ähnlich wie in Deutschland stillschweigend oder auch durch offene Erklärung zu einem Waffenstillstand („truce") der Unternehmer und Arbeiter. Die Streiks sanken auf ein Mindestmaß herab. Schon Ende 1914 machten sich jedoch Zeichen der Unzufriedenheit unter den Arbeitern bemerkbar und zu Beginn des Jahres 1915 kam es wieder in größerem Umfange zu Arbeitseinstellungen und Streikdrohungen. Der Waffenstillstand hatte nicht lange gedauert. Die Ursache des schnellen Umschwungs lag vor allem in der Auffassung der Arbeiter, daß die Industrie große Gewinne mache, während sie selbst sich infolge des Burgfriedens des wirksamsten Mittels zur Durchsetzung ihrer Ansprüche, des Streiks, begeben hätten. Weiter waren Ausnahmen von der Fabrikgesetzgebung gemacht worden, wodurch Ueberstunden, Tag- und Nachtschichten und Einführung von Frauenarbeit ermöglicht wurden, und weitere Ausnahmen wurden von der Industrie angestrebt. Dadurch war der von den Gewerkschaften erkämpfte Arbeitsstandard bedroht. Kurz, die Arbeiterschaft fühlte sich betrogen. Sie war der Auflassung, daß die Industrie den Krieg benutze, um Gewinne zu machen, während die Lage der Arbeiterschaft unter Berufung auf den Patriotismus und die Erfordernisse der Kriegszeit verschlechtert werden sollte. Wie sich aus dieser Lage das Munitionsgesetz entwickelte, ist schon gezeigt worden. Für die Sicherung der Stetigkeit der Arbeit ist aus dieser Entwicklung und dem Gesetz selbst folgendes bedeutsam. Die dem Munitionsgesetz vorausgehende Vereinbarung zwischen der Regierung und den Gewerkschaften, das „Treasury Agreement", zerfiel in fünf Teile, von denen die ersten drei die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten betreffen, schon daraus geht die Bedeutung, die diesen Bestimmungen beigemessen wurde, hervor. Der Grundgedanke dieser Vereinbarungen bestand darin, Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Verhandlungen der Parteien beizulegen und falls dies nicht möglich war, sie vor ein Schiedsgericht zu bringen. Dieser Gedanke wurde im Munitionsgesetz dann näher ausgeführt und folgende Regelung getroffen, die nicht nur für die überwachten Betriebe, also die eigentliche Kriegsindustrie, sondern für die gesamte Industrie galt. Streiks und Ausschließungen sind verboten, ungesetzlich und strafbar. Alle Streitigkeiten sind dem Board of Trade mitzuteilen, der alle Schritte zu unternehmen hat, sie beizulegen. Gelingt es ihm nicht selbst, Frieden zu stiften, oder hält er es für richtig, so kann die Angelegenheit auch einer anderen Stelle zur Entscheidung übertragen werden, und zwar entweder einem Schiedsgericht, einem einzelnen Schlichter oder dem Committee on Production. Dieses wurde am bedeutsamsten, weil es alle Streitigkeiten entschied, die Lohnfragen betrafen. Die Entscheidung einer dieser Stellen war für beide Teile des Streites bindend, ihre Uebertretung strafbar. Durch

diese Regelung war in der englischen Industrie die Zwangsschiedsgerichtsbarkeit eingeführt worden, eine Bestimmung, die dem Gesetz jedoch bald zu einem frühen Ende verholfen hätte. Bei der Entstehung des Munitionsgesetzes wurde schon kurz erwähnt, daß die Gewerkschaft der Bergleute („The Miners' Federation of Great-Britain") das Treasury Agreement nicht unterzeichnet hatte, weil sie die Zwangsschlichtung für unannehmbar erklärte. Infolgedessen erstreckten sich das Munitionsgesetz und die Bestimmungen über die Schlichtung auch nicht auf die Bergwerke. Kurz nach Erlaß des Gesetzes, am 14. Juli 1915, brach jedoch wegen Lohnstreitigkeiten ein schon seit langem drohender Streik in Süd-Wales aus, an dem 200 000 Bergleute beteiligt waren und der das Revier zum Stillstand brachte. Als andere Mittel nichts halfen, ließ sich die Regierung dazu verleiten, das Munitionsgesetz 14 Tage nach seinem Inkrafttreten auf die Bergwerke von Süd-Wales auszudehnen. Dadurch wurde der Streik ungesetzlich und die Zwistigkeit unterlag der Zwangsschlichtung. In Wirklichkeit kümmerten sich die Streikenden jedoch nicht um diese Maßnahme, der Streik ging weiter und die Möglichkeit, die im Gesetz für diesen Fall vorgesehen war, die Aburteilung der Streikenden vor einem Munitionsgericht, war bei diesem Massenstreik hinfällig, abgesehen davon, daß die Gerichte noch nicht eingerichtet waren. Kaum verkündet erlitt das Gesetz eine empfindliche Schlappe. „Vielen schien das Gesetz seinen Todesstreich empfangen zu haben. Es wankte sichtlich." [36]) Dem persönlichen Eingreifen von Lloyd George, Henderson und Runciman gelang es jedoch, die Streikenden zur Wiederaufnahme der Arbeit zu bewegen, indem praktisch ihre Hauptforderungen bewilligt wurden. Damit war wenigstens der Streik beigelegt und auch das Gesetz erholte sich von seiner Niederlage, denn die ihm zugemutete Aufgabe ging zu offensichtlich über seine Kräfte. Auch später erwiesen sich diese Bestimmungen nur innerhalb des Gebietes als wirksam, auf das sie zugeschnitten waren. Sie sicherten, ebenso wie in Deutschland die Arbeitsruhe, solange die Unzufriedenheit und die Streitigkeiten sich aus Gründen ergaben, die durch diese Schlichtung abzustellen waren, insbesondere bei Lohnstreitigkeiten. Sie mußten jedoch ihre Wirksamkeit verlieren, wenn andere Ursachen zur Beunruhigung der Arbeiterschaft führten. Dies zeigte sich im Frühjahr 1917, als sich neue Unruhe unter den Arbeitern bemerkbar machte, deren Hauptgrund die steigenden Nahrungsmittelpreise und die unzureichende Versorgung der breiten Masse mit Lebensmitteln bildete. Infolgedessen entschloß sich die Regierung auch auf diesem Gebiete zu tiefgreifenden Maßnahmen und unterwarf die Versorgung mit Nahrungsmitteln der Staatskontrolle, wie es der Ausschuß, der zur Untersuchung der neuen Arbeitsstreitigkeiten eingesetzt war, vorschlug. Damit war im wesentlichen für die Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens gesorgt, denn politische Beweggründe, die in Deutschland teilweise zu Arbeitseinstellungen führten, spielten in England bei den Streiks nur eine unbedeutende Rolle.

Neben der Schlichtung, die für alle Betriebe galt, fand ein sehr weitgehender Eingriff, dem in keinem anderen Lande etwas gleiches zur Seite gestellt werden kann, bei der Regelung der Betriebsverhältnisse in den überwachten Betrieben statt. Das Munitionsgesetz ermächtigte den

---

[36]) **Dewar, The great Munitions Feat, S. 41.**

Minister, „Vorschriften . . . hinsichtlich der allgemeinen Ordnung der Arbeit im Betriebe“ zu erlassen, deren Verletzung einen Verstoß gegen das Munitionsgesetz bedeutete und strafbar war. Von dieser Vorschrift wurde auch Gebrauch gemacht und Muster-Betriebsordnungen für die überwachten Betriebe erlassen mit Bestimmungen über regelmäßiges Erscheinen zur Arbeit, Verhalten im Betriebe usw., die im Betriebe deutlich getrennt von den Anordnungen des Betriebsleiters selbst auszuhängen waren. Bei Verstößen gegen die staatlichen Betriebsordnungen oblag die Bestrafung nicht dem Leiter des Betriebes, sondern dem Munitionsgericht. Damit war wenigstens grundsätzlich die Wahrung der Disziplin im Betriebe aus der Hand des Betriebsleiters genommen und in die des Staates gelegt. Zur Durchführung der Bestrafung war jedoch eine Klage vor dem Munitionsgericht erforderlich, die in der Regel natürlich erst erhoben wurde, wenn sich anders der Uebelstand nicht beheben ließ, z. B. bei dauerndem unregelmäßigem Erscheinen des Arbeiters zur Arbeit. Obwohl die Munitionsgerichte also erst angerufen wurden, wenn sich anders keine befriedigende Regelung erzielen ließ und sie auch dem Arbeiter einen Schutz gegen Willkür boten, so war doch schon die Aussicht auf eine öffentliche Aburteilung für den Arbeiter nicht erfreulich und ließ die Munitionsgerichte nicht in großer Beliebtheit stehen. Diese Vorschriften bedeuten einen sehr weitgehenden Schritt in der staatlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse, sind aber gleichzeitig kennzeichnend für den Charakter der englischen Kriegswirtschaft und der Schärfe, mit der sie vorging, falls es nötig schien.

b) Aufhebung produktionshindernder Bestimmungen.

In ähnlicher Weise wie in Deutschland wurden auch in England zu Beginn des Krieges Ausnahmen von den Schutzbestimmungen für Frauen- und Kinderarbeit gemacht, die in der „Consolidated Factory Act“ von 1901 niedergelegt waren. Das Gesetz selbst sah die Möglichkeit solcher Ausnahmen vor und zwar handelte es sich dabei vor allem um die Aufhebung von Zeitbeschränkungen für Frauen- und Kinderarbeit und um die Zulassung von Nachtschichten. Diese Ausnahmen geschahen auf Antrag des betreffenden Betriebes. Die Arbeitszeit wurde stark ausgedehnt und das Bestreben ging ganz allgemein dahin, weitere Ausnahmen von der Fabrikgesetzgebung durchzusetzen. Diese Entwicklung rief jedoch Beunruhigung unter der Arbeiterschaft hervor, die ihren hohen, von den Gewerkschaften erkämpften Lohnstandard dadurch bedroht sah. Zusammen mit den anderen Gründen führten diese Dinge zu der Ausdehnung des Streiks im Anfang des Jahres 1915, und es wurde klar, daß eine Beseitigung der hindernden Bestimmungen nicht gegen die Arbeiterschaft, sondern nur mit ihr möglich war. Eine Untersuchung der in der Industrie herrschenden Zustände zeigte, daß gegen die Ausdehnung der Erzeugung nicht nur die Schwierigkeiten wirkten, die die Arbeiter der Einführung von Frauenarbeit entgegensetzten, sondern, daß vor allem auch die geschriebenen und ungeschriebenen Bestimmungen der Tarifverträge und der Gewerkschaften die Produktion beeinträchtigten. Dazu zählten z. B. die „demarcation“ der Arbeit, d. h. die Abgrenzung der Art der Arbeit, die ein bestimmter Arbeiter ausführen durfte und ein anderer wieder nicht, was besonders die Einführung ungelernter oder angelernter Arbeits-

kräfte in die Betriebe erschwerte, aber auch die Verleihung gelernter Arbeiter auf andere Arbeitsgebiete, die Zahl der Maschinen, die ein Arbeiter bedienen durfte, das Verbot Frauenarbeit einzuführen und schließlich, das am wenigsten faßbare Bestreben nicht durch eine zu hohe Arbeitsleistung eine Senkung des Stücklohns zu veranlassen, was bei der Einstellung der Unternehmer häufig die Folge war. Um alle diese Hemmnisse zu beseitigen, war die Mitarbeit und der gute Wille der Arbeiterschaft unerläßlich und im 4. und 5. Abschnitt des Treasury Agreement finden sich daher folgende Vereinbarungen: „... die Vertreter der Arbeiter auf der Konferenz sind der Meinung, daß während der Kriegszeit die Lockerung (relaxation) der gegenwärtigen Arbeitsmethoden (trade practices) erforderlich ist und daß jeder Gewerkschaft empfohlen werden soll, Aenderungen in den Arbeitsbedingungen oder -gewohnheiten, die in Hinsicht auf die Beschleunigung der Erzeugung von Kriegsmaterial oder Ausrüstungsgegenständen nötig sein sollten, günstig in Erwägung zu ziehen." Auf Grund dieser Vereinbarung hob dann das Munitionsgesetz „any rule, practice or custom not having the force of law which tends to restrict production or employment" auf, sicherte die Arbeiter jedoch durch eine Reihe von Vorschriften, die auch schon im Treasury Agreement enthalten waren. Vor allem sollten diese Vereinbarungen nur für die Dauer des Krieges gelten, sollten nach dem Krieg die Wiederverwendung der gelernten Arbeiter in den ihnen eigentlich zustehenden Verrichtungen nicht beeinträchtigen, die Löhne sollten von diesen Aenderungen nicht berührt werden, ein Verzeichnis der Aenderungen gegenüber dem früheren Zustand war anzulegen und wenn möglich sollten die beabsichtigten Aenderungen den Arbeitern eine angemessene Zeit vorher mitgeteilt und mit ihnen oder ihren Vertretern besprochen werden. Die beiden letzten Bestimmungen, besonders die Anlegung eines Verzeichnisses der Aenderungen, wurden von den Betrieben oft vernachlässigt, so daß der Minister wiederholt auf ihre Innehaltung drängen mußte. Diese Bestimmungen galten nur für die überwachten Betriebe, also den Teil der Industrie, der für die Kriegswirtschaft am wichtigsten war. Ihre Ausdehnung auf andere Zweige der Industrie, die später angestrebt wurde, stieß auf den Widerstand der Gewerkschaften und schlug fehl. Tatsächlich war durch diese Abmachungen und die Gesetzesbestimmungen jedoch noch nichts erreicht, denn durch die papierne Bestimmung, daß die produktionshindernden Verhältnisse beseitigt seien, waren diese in Wirklichkeit noch nicht verschwunden. „Theoretisch waren die einschränkenden Bestimmungen der Gewerkschaften durch das Munitionsgesetz aufgehoben, aber tatsächlich war die Zahl der ungelernten Arbeiter, die mit der Arbeit gelernter Leute betraut worden waren, geringfügig." [37]) Die Durchführung dieser Bestimmungen, die vom Unternehmer ausgehen mußte, war eine ziemlich langwierige Aufgabe. Einmal mußten die Unternehmer aufgefordert werden, die Gesetzesbestimmungen auch zu benutzen, denn sie waren durchaus nicht immer in dem Maße dazu geneigt, wie es die Regierung wünschte, weil sie den Widerstand der Arbeiter fürchteten. Die Zustimmung der Gewerkschaften zum Treasury Agreement und die entsprechende Beeinflussung der Arbeiter durch die Gewerkschaften, konnte die Abneigung des einzelnen gegen die

---

[37]) Addison, Politics from Within, Bd. I, S. 181.

Tendenz der neuen Maßregeln nicht ohne weiteres beseitigen, so daß es bei dem Versuch, diese Bestimmungen in die Wirklichkeit umzusetzen und Frauen oder angelernte Arbeiter in den Produktionsprozeß einzuschalten, häufig zu Schwierigkeiten und auch erneut zu Streiks kam. Nur dauernde Aufforderung zur Durchführung dieser Maßnahmen, die man unter dem Wort „Streckung der Arbeitskraft" („dilution") zusammenfaßte, Belehrung der Beteiligten, Beratung der Werke über die zweckmäßigsten Verfahren und die persönliche Vermittlung der leitenden Männer, besonders auch Lloyd Georges, bei Streitigkeiten und Arbeitsniederlegungen, halfen dazu, diese Bestimmungen im Laufe der Zeit in die Wirklichkeit umzusetzen.

Dabei zeigte es sich allmählich aber auch, daß die so sehr angestrebte Aufhebung der Schutzbestimmungen durchaus nicht nur einen Vorteil für die Kriegswirtschaft bedeutete, sondern daß die dadurch gegebene Möglichkeit, die Arbeitszeit auszudehnen, oft das Gegenteil von dem bewirkte, was erzielt werden sollte, statt Steigerung der Erzeugung, Uebermüdung und Sinken der Leistung oder wenigstens unzweckmäßige Verwendung der Arbeitskraft. Nach und nach wurden daher vom Munitionsministerium neue Bestimmungen, Richtlinien oder Anordnungen für die Arbeit in den Werken der Kriegsindustrie erlassen. Grundlage dafür waren ausgedehnte Untersuchungen des „Health of Munition Workers' Committee" über den Zusammenhang zwischen Leistungsfähigkeit, Arbeitszeit und Gesundheitszustand in den Munitionsbetrieben. Teils auf Grund der dabei gemachten Feststellungen, teils aus allgemeinen Erwägungen heraus wurden zahlreiche Bestimmungen erlassen über Ruhetage, Sonn- und Feiertagsarbeit, Ueberstunden, Arbeitszeit und Pausen, Lüftung, Beleuchtung, Heizung, Schutzkleidung, Einrichtung von Kantinen usw. Zum Teil entsprangen diese Bestimmungen denselben Beweggründen wie die sozialen Schutzbestimmungen der Friedenszeit, hauptsächlich dienten sie aber dem Zweck, „die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Munitionsarbeiter ungeschwächt zu erhalten und die höchste Produktionsleistung für einen beträchtlichen Zeitraum zu sichern". Man erkannte bald, daß der Einzelbetrieb die Aufhebung der Schutzbestimmungen zu einer unproduktiven Ueberspannung der Arbeitszeit benutzte, nach dem Rezept, je länger die Arbeitszeit desto höher die Leistung. Dabei zeigte sich einmal die theoretisch schon bekannte Tatsache, daß die Leistung sich nicht entsprechend der Verlängerung der Arbeitszeit erhöhte und ferner, daß die übermäßige Arbeitszeit auf die Dauer nicht durchzuhalten war und den Arbeiter körperlich und seelisch derart überlasten mußte, daß dem augenblicklichen Vorteil ein umso größerer und schwer zu behebender Schaden folgen mußte. Durch systematische Erforschung dieser Zusammenhänge suchte man daher ein Bestmaß in der Verwendung der Arbeitskräfte zu sichern und an Stelle der einzelbetrieblichen Regelung einheitliche, durch planmäßige Untersuchungen gewonnene Richtlinien zur Durchführung zu bringen. Darin liegt der Unterschied zu den Schutzbestimmungen der Friedenszeit, die allgemeinen sozialen Erwägungen entspringen, während die der Munitionsindustrie mehr in das Gebiet der „wissenschaftlichen Betriebsführung" amerikanischer Prägung fallen.

c) Der Lohn.

Während in Deutschland eine staatliche Lohnregelung fehlt, nimmt sie in England einen breiten Raum unter den Regelungsmaßnahmen ein. Anfänglich, bis zum Erlaß des Munitionsgesetzes, fand kein staatlicher Eingriff in die Lohnbildung statt, was auch in England die von Deutschland her schon bekannte Folge hatte, daß es zu gegenseitigen Lohnüberbietungen der Werke der Kriegsindustrie und damit zu einem häufigen Wechsel der Arbeitsstelle kam. Mit dem Erlaß des Munitionsgesetzes wurde diese regellose Lohnentwicklung dadurch beschränkt, daß „jede Aenderung in der Höhe der Löhne, Gehälter oder anderer Einkünfte aller Art von Beschäftigten oder irgendwelcher Personen, die mit der Beaufsichtigung oder Leitung des Betriebes betraut sind" dem Munitionsminister zur Zustimmung unterbreitet werden mußte. Versagte er sie, so konnte ein Schiedsgericht angerufen werden. Damit war wenigstens für die kontrollierten Betriebe den willkürlichen Lohnänderungen ein Ende gemacht und der Grund zu einer geregelten Lohnpolitik gelegt. Diese Macht war jedoch mehr negativ und erlaubte es nur in beschränktem Umfange, positiven Einfluß auf die Lohnentwicklung zu nehmen. Hier kamen nun die Bestimmungen des ersten Teils des Munitionsgesetzes zu Hilfe, die eine Zwangsschlichtung bei allen Streitigkeiten, also vor allem auch Lohnstreitigkeiten vorsahen. Schiedsgericht für diese wurde das Committe on Production, dessen Entscheide für beide Teile bindend waren. Es benutzte diese Macht dazu, um im Laufe der Zeit die stärksten Ungleichheiten in der Lohngestaltung zwischen einzelnen Bezirken oder Werken auszugleichen, die sich bei dem Wettlauf um die Arbeitskräfte gebildet hatten. Weiter ging es bei seinen Entscheidungen vor allem von dem Gedanken aus, derartige Unterschiede in Zukunft zu vermeiden und Lohnerhöhungen in einem Bezirk einheitlich zu gestalten, um ein Lohngefälle und damit das Bestreben nach Wechsel der Arbeitsstelle möglichst zu vermeiden. Da das Verlangen nach höheren Löhnen im wesentlichen jedoch seine Ursache in den gestiegenen Lebenshaltungskosten hatte, eine Triebkraft, die im ganzen Lande in gleicher Weise wirkte, zog die Gewährung höherer Löhne in einem Bezirk gewöhnlich das gleiche Verlangen in einem anderen nach sich. Die Folge waren wiederholte Entscheidungen des Schiedsgerichts in der gleichen Sache und in der gleichen Weise. Im Februar 1917 beschlossen daher die Gewerkschaften und der Arbeitgeberverband der Metall- und Maschinenbauindustrie diesem Zustand dadurch ein Ende zu machen, daß sie vereinbarten, jeweils im Februar, Juni und Oktober an das Committee on Production heranzutreten und ihm die Lage darzustellen. Auf Grund der Vorstellungen beider Teile sollte dies dann entscheiden, welche Lohnzuschläge vorgenommen werden müßten, und dieser Entscheid sollte für alle Unternehmer und alle beteiligten Gewerkschaften Geltung haben.[38]) Bei diesen Verhandlungen spielte die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und ihr Verhältnis zur Lohnhöhe die Hauptrolle und danach richtete sich auch die Höhe des gewährten Zuschlags, den man deshalb als eine Art Teuerungszuschlag auffassen kann. Aehnliche Vereinbarungen wurden auf Anregung des Committee on Production in der Folgezeit auch in der chemischen Industrie, dem Schiffsbau, der Bauindustrie und anderen In-

[38]) abgedruckt bei Wolfe, Labour Supply, S. 246.

dustriezweigen getroffen. Der Mangel, der dieser Regelung anhaftete, daß sie nur für die Unternehmer galt, die Mitglieder des betreffenden Arbeitgeberverbandes waren, wurde im August 1917 durch das zweite Ergänzungsgesetz zum Munitionsgesetz beseitigt, das dem Minister die Möglichkeit gab, die Entscheidung des Schiedsgerichts für alle Unternehmer des betreffenden Produktionszweiges verbindlich zu machen, sie nach deutschem Sprachgebrauch also als allgemeinverbindlich zu erklären. Diese Ermächtigung wurde auch regelmäßig benutzt und durch eine ganze Reihe besonderer Verordnungen („Extension of Awards Orders") wurden die Entscheide des Committee on Production auf den gesamten betreffenden Industriezweig ausgedehnt. Das Ergebnis dieses langen Entwicklungsganges, der aber in verhältnismäßig kurzer Zeit die Lohnbildung auf eine andere Grundlage stellte, war die Sicherung einer gleichmäßigen Lohnerhöhung in ganz England, und zwar besonders für gelernte Arbeiter.

In die Lohnbildung für Frauen und ungelernte Arbeiter griff der Staat noch stärker ein. Während die gelernten Arbeiter in ihren Gewerkschaften einen festen Rückhalt hatten, besaßen die ungelernten Arbeitskräfte solche Stützen nur in geringem Umfang, und da die Zahl dieser Arbeitskräfte verhältnismäßig groß war, mußte dies ihren Lohn erheblich unter den der gelernten Arbeiter drücken. Diese Tatsache war besonders den Gewerkschaften unangenehm, die nachteilige Folgen für die Löhne der gelernten Arbeiter befürchteten und deshalb auf staatliche Lohnregelung drangen. Auf Grund längerer Beratungen mit den Gewerkschaften und Unternehmerverbänden wurden eine Reihe von Rundschreiben herausgegeben, die für die überwachten Betriebe verbindlich waren und den anderen zur Berücksichtigung empfohlen wurden. Darin waren Richtlinien enthalten über die Höhe der Löhne von Frauen und ungelernten Arbeitern, die die Arbeit verrichteten, die früher gelernten Arbeitern oblag. Einen bedeutsamen Fortschritt in dieser Richtung bedeutete dann das Ergänzungsgesetz 1916 zum Munitionsgesetz, das den Minister ermächtigte, Vorschriften über die Lohnhöhe und die Arbeitszeit für Frauenarbeit zu erlassen, wenn die Arbeit Munitionsarbeit war oder in Verbindung damit stand. Ebenso konnte er Vorschriften für die Entlöhnung ungelernter Arbeitskräfte machen, deren Arbeit vor dem Kriege von gelernten Arbeitern ausgeführt wurde, eine Bedingung, die den Wirkungsbereich gegenüber der vorigen Vorschrift einengte. Von dieser Ermächtigung wurde Gebrauch gemacht und in zahlreichen Verordnungen erließ der Minister Vorschriften über die Löhne für Frauenarbeit. Diese Verordnungen wurden im Mai 1918 in der „Consolidated Women's Wages Order" zusammengefaßt. Der Geltungsbereich ergibt sich aus der Gliederung dieser Verordnung: Teil I. Arbeit, die vor dem Kriege gewöhnlich von Männern verrichtet wurde. a) bei Zeitlohn, b) bei Leistungslohn. Teil II. Arbeit, die vor dem Kriege nicht als Männerarbeit galt. a) und b) wie oben. Teil III. Holzbearbeitungsprozesse außer im Flugzeugbau. Teil IV. Flugzeugbau A) Holzbearbeitung, B) Blechverarbeitung 1. Handarbeit, 2. Maschinenarbeit. C) Allgemeine Arbeit an Flugzeugen. Teil V. Allgemeine Bestimmungen. Für alle diese Klassen wurden je nach Alter und Arbeitszeit (Ueberstunden, Nachtschichten, Feiertagsarbeit) bestimmte Löhne, Zuschläge und Abzüge festgesetzt, wobei sich die Sonderbehandlung der Flugzeugindustrie dadurch erklärt, daß sie sich erst während des Krieges zu größerer Bedeutung entwickelte. Von den in der Verordnung festgesetzten Löhnen sollte

nur unter „besonderen Umständen" und mit Genehmigung des Munitionsministers abgewichen werden. Als solche Sonderfälle gab die Verordnung besonders an: Arbeit in Gefahrenzonen, gesundheitsschädliche Arbeit, besonders schwierige oder verantwortungsvolle Arbeit, und Arbeit, die besondere Geschicklichkeit verlangte. Im Regelfall handelte es sich jedoch um die Festlegung bestimmter Lohnhöhen, wer allerdings bereits höheren Lohn erhielt, sollte ihn auch weiterhin behalten.

Auch die Löhne ungelernter und angelernter Arbeiter wurden geregelt, jedoch in loserer Form und auch nur für die Herstellung von Granaten, Zündern und Kartuschen. Diese Verordnungen setzten einen bestimmten Anfangslohn für Arbeiter fest, die diese Arbeit noch nicht gemacht hatten, bestimmten das Verhältnis zwischen dem Lohn gelernter und ungelernter Arbeiter und einen Wochenmindestlohn. Im allgemeinen entfiel hier die Notwendigkeit und auch die Möglichkeit weiterer Regelung, weil das Munitionsgesetz vorschrieb, daß bei der Einführung von angelernten Arbeitern, die Arbeit verrichten sollten, die früher gelernten oblag, Zeit- und Leistungslöhne die gewöhnlichen Löhne in dem betreffenden Gebiet für diese Art von Arbeit sein sollten. Mit anderen Worten, daß die alten Lohnsätze für gelernte Arbeiter auch weiterhin gelten sollten, selbst wenn die Arbeit jetzt von weniger geschulten Arbeitern verrichtet wurde. Diese Bestimmung, die zum Schutz der gelernten Arbeiter gegen Lohndruck in das Gesetz aufgenommen war, sollte eine unerwartete Folgerung zeitigen. Das Munitionsministerium veranlaßte die überwachten Betriebe, nach Möglichkeit zum Leistungslohn überzugehen, wogegen die gelernten Arbeiter sich aber oft sträubten, während die angelernten ihn meist annahmen. Da diesen dieselben Sätze bewilligt werden mußten wie den gelernten, die Einführung neuer Maschinen die Leistung jedoch erhöhte, kam es häufig vor, daß die ungelernten Arbeiter mehr verdienten als die gelernten, die vom Zeitlohn nicht lassen wollten oder konnten, weil ihnen Arbeit zugewiesen worden war, die sich für Leistungslohn nicht eignete, z. B. Beaufsichtigung oder Anlernung ungelernter Arbeiter. Diese Verhältnisse wurden ähnlich unangenehm empfunden wie in Deutschland die Unterschiede in der Bezahlung Hilfsdienstpflichtiger, die als Arbeiter galten und Wehrpflichtiger, die als Soldaten nur einen Bruchteil von dem Lohn Hilfsdienstpflichtiger empfingen, trotzdem sie manchmal die gleichen Aufgaben zugewiesen erhielten. Um dieser Benachteiligung der gelernten Arbeiter entgegenzuwirken, wurde Arbeitern, die nach Zeit entlöhnt wurden, ein Zuschlag von 12½% gewährt. Zuerst bestimmten Arbeitergruppen der Eisenindustrie, dann wurde dieser Zuschlag jedoch auf immer weitere Arbeitergruppen ausgedehnt, schließlich auch auf angelernte Arbeiter, die Zeitlohn erhielten, so daß der ursprüngliche Charakter der Zulage fast verschwand.

Faßt man die Wirkung aller dieser Bestimmungen und Maßnahmen zusammen, so ergibt sich, daß die Löhne der für die Kriegswirtschaft wichtigsten Industriezweige staatlicher Regelung unterlagen. Dabei wurde die Lohnhöhe entweder unmittelbar festgesetzt, wie bei Frauenarbeit, oder es wurden die Veränderungen gegenüber dem Friedenslohn staatlich geregelt, wie bei den Löhnen gelernter Arbeiter. Stets war das Ziel möglichst zu einem einheitlichen Lohnniveau im ganzen Lande zu gelangen, um den Betriebswechsel nicht zu begünstigen, soweit dieses Ziel überhaupt erreichbar war.

2. Die Verteilung der Arbeitskräfte.

a) Das Arbeitsnachweiswesen.

Ebenso wie in Deutschland wurde auch in England das Arbeitsnachweiswesen der Kriegswirtschaft dienstbar gemacht, wobei ein großer Vorteil darin lag, daß England seit 1910 ein staatliches Nachweissystem geschaffen hatte. Diese Nachweise, die bis 1917 dem Board of Trade, dann dem Arbeitsministerium unterstanden, waren nach Gebieten und diese wieder in einer zentralen Ausgleichsstelle zusammengefaßt, so daß an dieser im Frieden planmäßig aufgebauten Organisation nichts zu ändern war. Unterstützt wurden die Nachweise seit Februar 1917 noch durch die Vorschrift, daß Arbeiter, die mehr als 10 Meilen vom Betriebe wohnten, nur dann eingestellt werden durften, wenn die leere Stelle einem Arbeitsnachweis gemeldet war. Ebenso machte das Munitionsministerium seine Unterstützung bei der Beschaffung von Arbeitskräften davon abhängig, daß die freien Stellen dem Arbeitsnachweis gemeldet waren. Dadurch sollte ein gewisser Zwang zur Benutzung der Nachweise ausgeübt werden, um gegenseitiges Abjagen der Arbeiter zu verhindern. Bei der Besetzung der freien Stellen wurde ein System eingeführt, das uns bei der Rohstoffbewirtschaftung noch eingehend beschäftigen wird, das Dringlichkeitssystem. Die freien Stellen wurden je nach ihrer Bedeutung für die Kriegswirtschaft in verschiedene Dringlichkeitsgrade eingereiht, und die Stellen mit höherer Dringlichkeit wurden möglichst vor denen mit niederer besetzt, um die wichtigsten Plätze zuerst auszufüllen.

Das Arbeitsministerium selbst, das allerdings kein ganz einwandfreier Zeuge ist, war von der Wirksamkeit des ganzen Systems sehr befriedigt. In einer Denkschrift, die für das amerikanische Departement of Labor ausgearbeitet wurde, äußerte es sich darüber folgendermaßen: „Die Arbeitsnachweise ... haben sich im Zusammenhang mit der Organisierung des Arbeitsmarktes während des Krieges von größtem Wert erwiesen. Dieser Teil des Staatsapparates, der 1910 zur Behandlung der gewöhnlichen Beschäftigungsfragen in Friedenszeiten geschaffen wurde, ist erfolgreich zur Verteilung der Arbeitskräfte der Nation während des Krieges benutzt worden. Die Erfahrung hat deutlich gezeigt, daß es nötig gewesen wäre, die Nachweise zu Kriegszwecken zu schaffen, wenn sie nicht schon bestanden hätten.“ [39]) Der Vorteil des englischen Systems gegenüber dem deutschen und auch dem amerikanischen lag vor allem darin, daß es bereits eingearbeitet und zentralisiert war, so daß es schon leistungsfähig war und nicht erst während des Krieges dazu gemacht werden mußte.

b) Die Verteilung der Arbeitskräfte.

Neben diesem Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften bestand aber auch in England eine der Hauptaufgaben der Kriegswirtschaft in der Regelung der Verteilung der Arbeitskräfte zwischen Heer und Heimat. Diese Regelung hat sehr viele Stufen durchlaufen, was mit dem ständig wachsenden Verlangen des Heeres nach Menschen und der Ausdehnung der Wehrpflicht zusammenhing. Anfänglich bestand die

---

[39]) Monthly Labor Review, 1918, S. 780.

Aufgabe darin, Facharbeiter, die in das Heer eingetreten waren, wieder in die Betriebe zurückzubringen. Die Werbung erfolgte ganz wahllos, jeder der tauglich war, wurde genommen, ohne Rücksicht darauf, ob er in der Heimat nicht besser am Platze war. Es machte sich deshalb bald ein Mangel an Facharbeitern und vor allem Bergleuten bemerkbar, die sich besonders zahlreich gemeldet hatten. Die Regimenter wurden deshalb nach bestimmten Arbeiterklassen durchforscht, wozu eine besondere Untersuchungsorganisation aus Fachleuten gebildet wurde, um von den Vorgesetzten der Soldaten möglichst unabhängig zu sein. Weiter wurden, wie in Deutschland, Soldaten auf Antrag von Firmen freigegeben. Bei der Eigenart des englischen Wehrsystems, das 1916 vom freiwilligen Dienst zur Wehrpflicht überging, die anfänglich jedoch auf Unverheiratete beschränkt war, drehte sich die ganze Frage jedoch bald um. Es handelte sich nicht mehr darum, Soldaten freizugeben, sondern bestimmte Arbeitergruppen von der Anwerbung oder später der Einziehung überhaupt auszunehmen, also zu verhindern, daß sie erst ins Heer kamen, um später wieder reklamiert zu werden. Im Oktober 1915 gab das Munitionsministerium daher an diejenigen Arbeiter, die mit „Munitionsarbeit oder anderer Arbeit zu Kriegszwecken beschäftigt waren, Kriegsdienstabzeichen (War Service Badges) und Besitzurkunden über diese Abzeichen heraus. Die Verteilung der Abzeichen wurde in die Hände der Betriebsleiter gelegt, die beim Munitionsministerium die Verleihung der Abzeichen beantragen mußten unter Angabe der verlangten Zahl und, falls es sich nicht um ein staatliches Werk handelte, unter Angabe der Beschäftigungsart jedes Arbeiters, für den das Abzeichen verlangt wurde. Dieses System wurde als „badging" bezeichnet. Während das Abzeichen anfänglich den Betreffenden vor der Anwerbung schützen sollte und ein Zeichen für die Wichtigkeit seiner Arbeit war, befreite es später mit der Einführung der Wehrpflicht nicht von der Dienstpflicht selbst, sondern nur von der Einberufung. Die Erteilung dieser Abzeichen erfolgte in ziemlich großzügiger Weise, wie es bei diesem etwas summarischen Verfahren auch kaum anders zu erwarten war. Als daher die Ansprüche des Heeres an Menschen stiegen, setzte seit Mitte 1916 ein Entziehen der Abzeichen, besonders bei den angelernten und ungelernten Arbeitern ein, um sie dadurch zum Heeresdienst freizumachen. Dieses Verfahren brachte die Arbeiterschaft in Unruhe und da die Verleihung von Abzeichen unter den veränderten Verhältnissen nicht weiter fortgesetzt wurde und außerdem keinen ausreichenden Schutz mehr bot, suchten die Gewerkschaften der gelernten Arbeiter durch ein Uebereinkommen mit der Regierung ihre Mitglieder zu sichern. Zwischen der Regierung und der größten Gewerkschaft, der Amalgamated Society of Engineers, wurde im November 1916 das sogenannte „Trade Card Agreement" geschlossen, das bald auf alle Gewerkschaften der gelernten Arbeiter ausgedehnt wurde. Darin wurde festgelegt, daß diesen Gewerkschaften das Recht zustehen sollte, ihren Mitgliedern, soweit sie gelernte Arbeiter waren, Karten auszuhändigen, deren Besitz vor der Einberufung schützte. Was also vorher dem Unternehmer oblag, taten jetzt die Gewerkschaften. Dieses Recht stand jedoch nur den Gewerkschaften zu, die gelernte Arbeiter umfaßten. Außerdem hatte die Regierung diese Regelung nur unter dem Vorbehalt getroffen, daß die für das Heer nötige Anzahl gelernter Arbeiter sich durch freiwillige Meldung beschaffen ließe. Diese

Bestimmung benutzte die Regierung, um im April 1917 das Uebereinkommen mit den Gewerkschaften aufzuheben, da es infolge dieses Verfahrens nicht möglich sei, genügend geschulte Arbeiter für den Heeresdienst zu bekommen. Außerdem hatte das Abkommen zu Unzuträglichkeiten geführt, da die Gewerkschaften, die derartige Karten nicht ausgeben durften, sich benachteiligt fühlten, während die anderen z. T. mit der Inaussichtstellung solcher Karten auf Mitgliederfang gingen. Gegen diese Aufhebung erhoben die Gewerkschaften zwar Einspruch, aber das System der Trade Cards wurde abgeschafft und durch ein neues ersetzt, das die Bestimmung darüber, wer vom Heeresdienst befreit werden sollte und wer nicht, endgültig in die Hände des Staates legte. Die Grundlage des neuen Verfahrens bildet ein Erlaß des Munitionsministeriums vom 28. April 1917 mit dem Titel „Schedule of Protected Occupations". Dieser enthielt eine Liste derjenigen Arbeiter, die vor der Einberufung geschützt waren, bzw. gab an, unter welchen Bedingungen sie geschützt waren, besonders von welchem Alter ab oder seit wann sie in dem Beruf beschäftigt sein mußten, wenn sie als geschützt gelten sollten. In den wichtigsten Fällen waren die Arbeiter geschützt, die vor dem 29. März 1917 in dem Beruf tätig waren, ohne Rücksicht auf ihr Alter, so besonders die gelernten Arbeiter in der Metall- und Sprengstoffindustrie. In den meisten Fällen mußten die Arbeiter jedoch schon vor dem 15. August 1915 tätig gewesen sein, um als geschützt zu gelten. Die Liste ist sehr lang und umfaßt alle bedeutsamen Industriezweige. Soweit Arbeiter nicht aufgeführt waren, galten sie nicht als geschützt und konnten daher ohne weiteres eingezogen werden. Um einen Eindruck von der Art des Aufbaus dieser Liste zu geben, ist die erste Seite im folgenden aufgeführt (s. die folgende Seite).

Mit dem Erlaß dieser Neuregelung wurden alle Abzeichen, Trade Cards und andere Ausnahmen ungültig. Die Arbeiter, die auf Grund der Liste geschützt waren, erhielten eine rote Karte, die nicht geschützt, aber mit Kriegsarbeit beschäftigt waren, erhielten eine schwarze, deren Schutz schwächer war und deren Inhaber eher mit Einziehung zu rechnen hatten. Dies führte übrigens gleich im Anfang wieder zu Unzufriedenheit unter den Arbeitern, weil Verwechslungen bei der Verteilung der Karten vorkamen und Arbeiter, die eine rote zu beanspruchen hatten, eine schwarze bekamen und umgekehrt. Das Ausstellungsverfahren vervollkommnete sich jedoch und das System wurde bis zum Kriegsende beibehalten. Zur besseren Uebersicht über die Zahl und Art der vorhandenen Arbeitskräfte wurden die Werke veranlaßt, ein Verzeichnis aller männlichen Beschäftigten über 16 Jahre einzureichen und die Gesamtzahl der beschäftigten Frauen und Kinder anzugeben. Auf Grund dieser Liste wurden die Karten ausgestellt und den Arbeitern übermittelt. Das ganze Verfahren bedeutete also für alle Teile, sowohl die Betriebe als auch die Behörden, eine erhebliche Arbeitsbelastung, gab aber eine gute Uebersicht über Zahl und Art der Beschäftigten und damit für einen Vergleich der Betriebe untereinander die nötigen Anhaltspunkte. Vor allen Dingen erlaubte es eine schärfere Erfassung der entbehrlichen Arbeitskräfte.

In der ersten Verordnung wurde ausdrücklich vorbehalten, daß die Liste geändert werden müßte, falls die Ansprüche des Heeres an Menschen weiter steigen sollten. Anfang 1918 wurde das Verzeichnis daher geändert

SCHEDULE OF PROTECTED OCCUPATIONS.[40])

FOR MEN EMPLOYED ON ADMIRALTY, WAR OFFICE, OR MUNITIONS WORK.

1. Occupations or classes of workmen provisionally scheduled 2. Ages below which men may be called up. 3. Interval (if any) reckoned as from May 7, 1917, to be allowed before men not scheduled are called up. [In all cases marked thus (*) the protection in column 1 applies to workmen of all ages. Where (a) is used, see note 3 (ii) and (iii) on p. 742.] [41])

Code No.	1	2	3
	A. SHIPBUILDING AND REPAIRING AND MARINE ENGINEERING.		
0011	(a) All classes of workmen who on Mar. 29. 1917, were engaged on shipbuilding, boat and barge building, and repairs and in marine engineering shops and on marine engineering work, excluding accountants and general clerical staff of men without a definite technical trade: cashiers: pay clerks; clerks: storekeepers: timekeepers: weighing-machine attendants: watchmen: messengers: stewards and cooks: attendants and doorkeepers: greasers, cleaners, and sweepers engaged in maintenance of lighting and yard plant.	(*)	
	B. MINING AND QUARRYING.		
	Copper mining.		
0061	All underground workmen	(*)	
	(a) Fire-clay mining; silica stone, silica sand, and molding (foundry) sand quarrying.		
0071	All underground workmen in mines	(*)	2 months.
0072	Getter or quarryman in quarries	(*)	
	(a) Ganister mining and quarrying.		
0081	All underground workmen in mines	(*)	2 months.
0082	Getter or quarryman in quarries	(*)	
	(a) Iron minig or quarrying.		
0091	All underground workmen in mines	(*)	
0092	Getter or quarryman in quarries	(*)	2 months.
0093	Surface workmen (all classes)	(*)	
	Lead mining.		
0101	All underground workmen	(*)	
	(a) Limestone and dolomite quarries.		
0111	All classes of workmen	(*)	
	Grindstone quarrying and making.		
0121	Quarryman	23	
0122	Dresser	23	
0123	Tester	23	
	Wolfram mining.		
0131	All underground workmen	(*)	
	(a) Fluorspar mining.		
0141	All underground workmen	(*)	
	(a) Oil-shale mining.		
0151	Workmen below ground, all classes	(*)	
	Workmen above ground:		
0152	Fitter	(*)	
0153	Mechanic	(*)	
0154	Electrician	(*)	
0155	Pumpman	(*)	
0156	Weighman (including check weighman)	(*)	
0157	Winding engineman	(*)	
0158	Pithead man	(*)	
	(a) Shale-oil-works.		
0161	Shale-oil workman (except candle maker)	(*)	

(Die Gesamtliste umfaßt 11 solcher Seiten.)

[40]) British Industrial Experience during the War. Bd. I. S. 744.

[41]) (a) bedeutet, daß alle Arbeiter geschützt sind, die vor dem 29. März 1917 in dem Beruf (nicht Betrieb) tätig waren. Fehlt dieses Zeichen, so sind nur die geschützt, die schon vor dem 15 August 1915 darin tätig waren.

und der Schutz der gelernten Arbeiter weiter eingeschränkt. Im Grundsatz blieb dieses Verfahren, das sich vom deutschen durch eine weit getriebene Schematisierung unterscheidet, jedoch bis Kriegsschluß bestehen.

c) Die Bindung der Arbeitskraft.

Nach Ueberwindung der anfänglichen Arbeitslosigkeit machte sich in England ebenso wie in Deutschland ein Wettbewerb um die Arbeitskräfte bemerkbar, der zu einem unnützen Hin und Her der Arbeiter führte. Die erste Maßnahme dagegen bildete eine Verordnung vom April 1915, die neben dem Verbot der Anzeigenaufgabe zu Zwecken der Arbeitersuche untersagte, Personen, die mit Kriegsarbeit oder Arbeit für eine Regierungsbehörde beschäftigt waren, zu „veranlassen" (induce), ihre Stelle zu verlassen oder jemanden, der in einer Entfernung von mehr als 10 Meilen von der Fabrik wohnte, zu veranlassen, darin Arbeit anzunehmen, außer durch Vermittlung eines Arbeitsnachweises. Diese Bestimmungen waren beschränkt auf die Industriezweige, von denen man annahm, daß sie „Arbeiter stehlen" würden, auf die Maschinenbauindustrie, den Schiffsbau und die Waffen-, Munitions- und Sprengstoffabriken. Ihre Wirkung war jedoch fast bedeutungslos. Einmal flossen auch weiterhin Arbeitskräfte ab, vor allem in das Baugewerbe, ferner aber war es schwer, den Beweis zu erbringen, daß ein Arbeiter zum Stellenwechsel „veranlaßt" worden sei und obwohl der Stellenwechsel dauernd weiter vor sich ging, gelang es dem Board of Trade nicht einen einzigen Fall zur Aburteilung zu bringen. Es war klar, daß die Bestimmung wirkungslos war, und durch eine andere ersetzt werden mußte. Die Neuregelung erfolgte durch das Munitionsgesetz, das den Abkehrschein (Leaving Certificate) einführte. Es bestimmte darüber: „Niemand soll einem Arbeiter Beschäftigung geben, der innerhalb der letzten sechs Wochen . . . mit Munitionsarbeit oder in Verbindung damit beschäftigt war . . ., wenn er nicht eine Bescheinigung hat von dem Arbeitgeber, bei dem er zuletzt in dieser Weise beschäftigt war, daß er die Arbeit mit Einwilligung seines Arbeitgebers verlassen hat oder eine Bescheinigung von dem Munitionsgericht, daß die Einwillgung grundlos verweigert wurde." Diese Bestimmung erstreckte sich auf Betriebe, die „ganz oder hauptsächlich mit Maschinenbau, Schiffsbau oder der Herstellung von Waffen, Munition oder Sprengstoffen, oder Material, das zur Herstellung davon erforderlich ist", beschäftigt waren. Die Auslegung dieser Bestimmungen stand den Gerichten zu. Im wesentlichen war also die kriegswichtige Industrie betroffen. Diese kurzen Bestimmungen wiesen bald allerlei Mängel auf. Besonders fehlte ein Schutz des Arbeiters gegen ungerechte Verweigerung des Scheins und außerdem hatte sich manchmal gezeigt, daß Betriebe, die nicht genügend Arbeit hatten, trotzdem die Erteilung des Scheins verweigerten, weil sie die Arbeiter in Erwartung lebhafterer Tätigkeit behalten wollten. Im Ergänzungsgesetz von 1916 wurde daher eine Reihe von Bestimmungen getroffen, die diese Mißstände beheben sollten. Von Bedeutung für den Charakter des Abkehrscheins ist dabei die Aenderung des Ausdrucks. Während es ursprünglich hieß, der Arbeiter müsse „mit Zustimmung seines Arbeitgebers die Arbeit verlassen haben", heißt es jetzt ganz neutral, er müsse eine Bescheinigung haben, „daß er frei ist, andere Beschäftigung anzunehmen". Damit sollten Werturteile über den Arbeiter, mit denen der Schein manchmal

ausgestattet worden war, vermieden werden. Dementsprechend hatte der Abkehrschein jetzt folgendes Aussehen:

Certificate under Section 7 of the Munitions of War Act, 1915, as amended by Section 5 of the Munitions of War (Amendment) Act, 1916.

I hereby certify that . . . . . lately employed as
(Name of Workman)
. . . . by . . . . . is free from . . . .
(Name and adress of employer) (Date)
to accept other employment so far as the provisions of the above mentioned sections are concerned,

(Signed . . . . .)
(Address . . . . .)

Die Bestimmungen des Abkehrscheins und die Handhabung dieser Vorschriften haben natürlich ein besonderes Interesse im Vergleich zu Deutschland. Hier ist einmal hervorzuheben, daß die Sperrzeit für den Arbeiter, der ohne Schein ausschied, in England länger war. Sie betrug sechs Wochen gegenüber zwei in Deutschland. Die Bedeutung dieser Bestimmung liegt darin, daß bei einem Verlassen der Arbeitsstelle ohne Schein, der Arbeiter sechs bzw. zwei Wochen warten mußte, ehe er eine andere Stelle annehmen konnte. Die dreifache Sperrfrist in England war dabei natürlich eine stärkere Beschränkung. Neben dieser Bestimmung ist von besonderer Wichtigkeit die Stellung zu der Frage, ob bei höherem Lohnangebot ein Grund zum Betriebswechsel gegeben sei. Während das Hilfdienstgesetz in diesem Fall ausdrücklich die Erteilung des Scheins vorschrieb, enthielt das Munitionsgesetz von 1915 darüber überhaupt keine Vorschrift. Da die gesetzliche Regelung fehlte, lag die Entscheidung darüber bei den Munitionsgerichten. Diese lehnten es nun in der Regel ab, einen Schein zu bewilligen, wenn der Arbeiter an anderer Stelle mehr verdienen konnte,[42]) wie sie überhaupt nicht gern Abkehrscheine erteilten, auch wenn sie aus anderen Gründen verlangt wurden. Dieses Verfahren stieß auf Widerstand bei der Arbeiterschaft und war auch nicht zum Vorteil der Kriegswirtschaft, weil es einen Ausgleich der Arbeitskräfte verhinderte. Im Ergänzungsgesetz von 1916 wurden daher folgende Vorschriften über die Erteilung des Abkehrscheins durch die Munitionsgerichte oder auf ihre Anweisung durch die Unternehmer aufgenommen: „In determining whether the grant of a certificate has been unreasonably refused . . . a munitions tribunal shall take into consideration the question whether the workman has left or desires to leave his work for the purpose of undertaking any class of work in which his skill or other personal qualifications could be employed with greater advantage to the national interest, and whether the employer has failed to observe the conditions laid down in the fair-wages clauses required by resolution of the House of Commons to be inserted in Government contracts, and whether the workman has left or desires to leave his work because he has recently completed a term of apprenticeship or period of learning his trade or occupation and desires to obtain the full standard rate of wages applicable to fully qualified work-

[42] Cole, Trade Unionism and Munitions, S. 115.

men in his trade or occupation." [43]) Die letzte Bestimmung betrifft nur einen unwesentlichen Teil der Arbeiterschaft. Bedeutsam sind dagegen die beiden ersten. Danach war einmal ein Grund zum Ausscheiden gegeben, wenn die Arbeitskraft nicht voll ausgenutzt werden konnte und an anderer Stelle besser zu verwerten war, ohne Rücksicht auf den Lohn. Ferner aber war der Arbeiter zum Ausscheiden berechtigt, wenn er nicht einen „angemessenen" Lohn erhielt. Die bloße Tatsache, daß er woanders mehr verdienen konnte, berechtigte ihn nicht zum Empfang des Abkehrscheins, er mußte weniger verdienen als seiner Beschäftigungsart und den örtlichen Verhältnissen im Durchschnitt entsprach. Damit war, abgesehen von den Wirkungen der Lohnkontrolle, der Wechsel der Arbeitsstelle lediglich auf Grund höheren Lohnes wirksamer gehemmt als durch die Bestimmungen des Hilfsdienstgesetzes. Das englische Abkehrscheinsystem bedeutete tatsächlich eine erhebliche Beschränkung der persönlichen Freiheit, besonders da die Munitionsgerichte nur ungern Abkehrscheine bewilligten und sich anscheinend auch nicht immer an die Bestimmung des „angemessenen Lohnes" hielten. So heißt es z. B. in einem Teilbericht der „Commission of Enquiry into Industrial Unrest": „The fact that workmen are tied to one employment, raises the question of wages, as it was stated that in this District Tribunals did not take into consideration the point that if workmen were to be restricted to a particular establishment, this should be qualified by paying them the rates prevailing in other similar establishments offering them employment." [44]) Aehnliche Klagen ergeben sich auch aus anderen Teilberichten, die der Gesamtbericht folgendermaßen zusammenfaßt: „Workmen have been tied up to particular factories and have been unable to obtain wages in relation to their skill." [45]) Infolge der straffen Handhabung, die die Freizügigkeit übermäßig beschränkte, war der Abkehrschein bei der Arbeiterschaft außerordentlich unbeliebt und eine der Hauptquellen der Unzufriedenheit, die Anfang 1917 immer mehr um sich griff. In den Berichten der Untersuchungsausschüsse tritt immer wieder die Abneigung gegen diese Maßnahme hervor, und wie weit sie ging, zeigt folgende Bemerkung: „Workmen resented the idea that they were tied and as they sometimes put it virtually in a state of slavery." [46]) Der Gesamtbericht führt die Beschränkung der persönlichen Freiheit gleich als zweite Ursache der Unzufriedenheit nach den hohen Nahrungsmittelpreisen an. Aus den Berichten ergab sich mit aller Deutlichkeit, was allerdings auch vorher nicht ganz unbekannt war, daß die Arbeiter mit der Handhabung des Abkehrscheinsystems unzufrieden waren und seine Abschaffung forderten. Das Munitions-Ergänzungsgesetz vom August 1917 ermächtigte daher den Minister zur Aufhebung der Bestimmungen über den Abkehrschein, und durch eine Verordnung wurde der Abkehrschein vom 15. Oktober 1917 an abgeschafft. Als Mittel gegen eine übermäßige Wanderung der Arbeiter bestand nun nur noch das oben besprochene Werbeverbot, das sich jedoch schon als bedeutungslos gezeigt hatte. Darüber hinaus setzte nun eine verstärkte Werbung ein für die freiwillige Meldung zur Uebernahme von Munitionsarbeit, über

[43]) Sperrung von mir.
[44]) Nr. 1 Division. North-Eastern Area. S. 6.
[45]) Summary Report, S. 5.
[46]) Nr. 1 Division, S. 6.

die unten noch zu sprechen ist, und schließlich suchte man dem Stellenwechsel noch durch einige neue Maßnahmen zu begegnen. Das Ergänzungsgesetz von 1917 enthielt das Verbot, Arbeiter, die mit Kriegsarbeit oder in Verbindung damit beschäftigt waren, in Betrieben einzustellen, die nicht mit solcher Arbeit beschäftigt waren, außer mit Genehmigung des Ministers. Diese Vorschrift sollte einen Abfluß von Arbeitern aus der Kriegsindustrie an die übrigen Betriebe verhindern, ließ aber dem Arbeiter die Freiheit, seine Stelle innerhalb der Kriegsindustre zu wechsein. Weitere umfassende Maßnahmen wurden nicht mehr getroffen. Jedoch verbot im Juli 1918 der Munitionsminister einer Reihe von Betrieben, etwa 100 an der Zahl, die verhältnismäßig zu viel gelernte Arbeiter beschäftigten, die Einstellung weiterer gelernter Arbeiter ohne ausdrückliche Zustimmung.[47]) Zur selben Zeit kam es noch einmal zu Unzufriedenheit unter den Arbeitern und zu einigen Streiks wegen der Politik der Unternehmer, Arbeiter nur einzustellen, wenn der frühere Arbeitgeber damit einverstanden war, also eine Art von unsichtbarem Abkehrschein einzuführen. Wegen der dadurch hervorgerufenen Unruhe mußte dieses „labour embargo" jedoch fallengelassen werden. Obwohl infolge der Aufhebung des Abkehrscheins die Möglichkeit zum Betriebswechsel wieder gegeben war, nahm der Stellenwechsel nicht einen für die Kriegswirtschaft unerträglichen Umfang an, so daß neue einschneidende Gegenmaßnahmen nicht nötig wurden. Der Grund dafür ist wohl vor allem in der Unmöglichkeit beliebiger Lohnsteigerungen infolge der Lohnregelung zu suchen. Damit war die treibende Kraft des häufigen Stellungswechsels um ihre Wirksamkeit gebracht, wenn sie auch nicht ganz verschwunden war, da der Minister, wie sich zeigte, den Lohn gelernter Arbeiter nicht unmittelbar regeln, sondern nur Veränderungen des bisherigen Lohns verhindern und durch die Schlichtung regeln konnte. Ein weiteres Hemmnis für den häufigen Wechsel des Arbeitsplatzes stellten auch noch die verschiedenen Formen der freiwilligen Arbeitsübernahme dar, auf die zum Schluß noch einzugehen ist.

d) Die Arbeitspflicht.

Eine Arbeitspflicht, wie sie etwa den Vorschriften des Hilfsdienstgesetzes entsprechen würde, gab es in England nicht, dafür jedoch eine freiwillige Meldung zur Uebernahme von Munitionsarbeit. Dabei gab es vier verschiedene Formen, die sich allmählich entwickelten: War Munitions Volunteers, Army Reserve Munitions Workers, National Service Volunteers, die später von den War Work Volunteers abgelöst wurden. Zwischen allen vier Formen bestehen gewisse Unterschiede, auf die unten noch kurz eingegangen wird, die jedoch von geringerem Interesse sind. Gemeinsam ist allen der Grundgedanke, nämlich die Verpflichtung, bestimmte angewiesene Arbeit zu übernehmen und innerhalb eines gewissen Zeitraumes nicht aufzugeben, der an Hand des ersten Verfahrens, der War Munitions Volunteers näher betrachtet werden soll. Ausgangspunkt war der Gedanke, gelernte Arbeiter aus unwichtigen Betrieben in die Munitionsbetriebe zu überführen. Zu diesem Zweck sollten sich gelernte Arbeiter als Freiwillige melden und sich verpflichten, sechs Monate in

[47]) Cole, a. a. O., S. 154.

einem überwachten Betrieb zu arbeiten, den der Munitionsminister ihnen anweisen würde. Diese Bewegung wurde von den Gewerkschaften unterstützt und auch erst nach Besprechung des Verfahrens mit ihnen in die Wirklichkeit umgesetzt. Man hoffte, etwa 100 000 gelernte Arbeiter auf diese Weise zur Verfügung zu bekommen. Diese Hoffnung wurde jedoch enttäuscht. Trotz Verlängerung der Eintragungsfrist meldeten sich nur 80 000, und was noch bedeutsamer war, der größte Teil der Angemeldeten kam gar nicht in Frage für den Zweck des ganzen Systems. Entweder sie waren schon mit Regierungsarbeit beschäftigt, ohne daß sie es wußten, oder sie waren doch wenigstens in wichtigen Betrieben tätig, so daß sie nicht ohne weiteres herausgezogen werden konnten. „Das Ergebnis all dessen war, daß bis Januar 1916 nur 4000 überwiesen waren, während die Nachfrage nach gelernten Arbeitern größer war als je.“ [48]) Allmählich erhöhte sich die Zahl der Eintragungen auf 160 000, von denen jedoch nur 38 000 verfügbar waren. Aus dieser Zahl ergibt sich schon, daß die Bedeutung dieses Systems nicht in der Menge der Arbeiter liegen konnte, die es zur Verfügung stellte, sondern in deren Qualität. Aus der planmäßigen Umschichtung der gelernten Arbeiter durch dieses Verfahren war nichts geworden, denn um Arbeit in der Munitionsindustrie zu erhalten, brauchten sich gelernte Arbeiter nicht erst als Freiwillige zu melden. Trotzdem war auch diese geringe Zahl nicht ohne Bedeutung. Diese Freiwilligen bildeten eine Art Stoßtrupp, der an entscheidenden Stellen verwendet wurde und den Betrieb so lange aufrecht erhielt, bis sich geeignete Ersatzleute fanden. Sie wurden besonders verwendet zur Ingangsetzung der neuen Staatsfabriken oder neuartiger Produktionszweige, wie Tank- und Flugzeugbau. „Sie stellten den lebenswichtigen Kern gelernter Arbeiter, die die Betriebe in Gang setzten und die Front hielten, bis ihre Plätze von anderen eingenommen werden konnten.“ „. . . ohne sie hätte das Munitionsprogramm nicht ausgeführt werden können“, sagt Addison, damals Unterstaatssekretär im Munitionsministerium.[49]) Immerhin war das Ergebnis doch etwas anders, als man sich ursprünglich gedacht hatte.

Die Bedingungen, unter denen die Freiwilligen arbeiteten, waren dabei ziemlich günstig. Sie bekamen den ortsüblichen Lohn, jedoch war ihnen ihr früherer Verdienst zugesichert, so daß sie sich nicht verschlechtern konnten. Außerdem wurden Reisekosten bezahlt und besondere Ernährungskosten, falls die Angehörigen des Betreffenden nicht am Arbeitsorte wohnten. Waren die sechs Monate, für die sie sich verpflichtet hatten, abgelaufen, so wurden sie in der Regel aufgefordert, sich erneut zu verpflichten, und zwar für die Dauer des Krieges. Eine besondere Bedeutung bekam das System wieder, als bei Aufhebung des Abkehrscheins ein unerwünschter Stellenwechsel befürchtet wurde. Um dem entgegenzutreten, wurde erneut für die Meldung als Freiwilliger geworben.

Das zweite System, die Army Reserve Munitions Workers, das im November 1916 in Kraft trat, galt vor allem für diejenigen, die aus dem Heeresdienst vorübergehend entlassen waren, und umfaßte nicht nur gelernte, sondern auch ungelernte Arbeiter. Die Verpflichtungsdauer war hier nicht beschränkt, da die Betreffenden heeresdienstpflichtig waren, und

---

[48]) Addison, a. a. O., S. 178.
[49]) Addison, a. a. O., S. 178/179.

es wurde ihnen auch nur ein Mindestlohn zugesichert, nicht der alte Lohn oder ortsübliche. Besonders waren diese Leute dazu bestimmt, gelernte Arbeiter, die zum Heeresdienst einberufen wurden, zu ersetzen. Um große Bedeutung zu erhalten, war die Zahl dieser Reserve Munitions Workers jedoch zu klein, und in der Regel besaßen sie auch nicht die Eigenschaften wie diejenigen, die sie ersetzen sollten.[50]) Dieses System steht insofern im Gegensatz zu den anderen, als es im wesentlichen nicht auf freier Meldung beruhte, sondern ein Verfahren war, um Reklamierte oder Leute, die nicht volltauglich waren, in die Industrie zu überführen und sie gleichzeitig am unerwünschten Stellenwechsel zu verhindern. Ebenso wie den anderen, die sich freiwillig meldeten, wurde ihnen ihre Arbeitsstelle angewiesen, und sie durften sie nur nach Anweisung des Ministers wechseln.

Schließlich gibt es noch zwei andere Formen. Das Department of National Service erließ einen Aufruf an die Männer zwischen 18 und 61 Jahren, sich als „National Service Volunteers" zu melden. Diese sollten wehrpflichtige Leute ersetzen, die aus den Betrieben herausgezogen wurden. Im Gegensatz zu den War Munitions Volunteers liefen diesmal viele Meldungen ein, rund 273 000 an der Zahl.[51]) Aber ebenso wie früher war wieder nur ein Teil zu verwenden, und überdies zeigte sich, daß die ganze Angelegenheit von der Oeffentlichkeit falsch aufgefaßt wurde. Die meisten glaubten, es handle sich bei der neuen Abteilung um eine Art Vermittlungsanstalt für gut bezahlte Stellen in der Munitionsindustrie. Außerdem war die Zusammenarbeit mit den anderen Ministerien schlecht, so daß dieses Verfahren schließlich aufgegeben werden mußte, weil es außerdem noch an anderen Mängeln litt und bei der Annahme der Freiwilligen zu wenig ihre Vorbildung berücksichtigte.[52]) Mit der Gründung des Ministry of National Service wurde es daher ersetzt durch das System der War Work Volunteers, die nur für jeweils ganz bestimmte Arbeitsverrichtungen in die Listen eingetragen wurden, sonst aber vor allem wie die anderen Wehrpflichtige ersetzen sollten. Man nannte sie daher auch „Ersatzleute" (substitutes). Auch sie waren meist ungelernte bzw. angelernte Arbeiter.

Der häufige Wechsel und die Verschiedenheit der Formen mußte die Wirkung des Gedankens der freiwilligen Arbeitsverpflichtung natürlich beeinträchtigen, wozu manchmal noch kam, daß sich die eine Gruppe infolge besonderer Garantien besser stand als die andere. Eine ausschlaggebende Bedeutung für die Arbeitsverhältnisse kann allen diesen Gruppen jedenfalls nicht beigemessen werden, dazu war ihr Wirkungsbereich nicht groß genug. Am bedeutsamsten für die Kriegswirtschaft dürften noch die War Munitions Volunteers gewesen sein. Zwar waren sie an Zahl nicht groß, dafür handelte es sich aber um die sehr begehrten Facharbeiter, von denen so ein fester Stamm dem Ministerium zur Verfügung stand.

---

[50]) Cole, a. a. O., S. 137.
[51]) Wolfe, Labour Supply and Regulation, S. 211.
[52]) Cole, a. a. O., S. 179.

IV. Die Vereinigten Staaten.

1. Die amerikanischen Arbeitsverhältnisse und die Kriegswirtschaft.

Infolge der für die Vereinigten Staaten verhältnismäßig kurzen Kriegsdauer sind auf dem Gebiete der Regelung der Arbeitsverhältnisse, wie auch auf anderen, nicht alle geplanten Maßnahmen zur Ausführung gekommen, oder einige nur so kurze Zeit, daß ihre Wirksamkeit kaum zu beurteilen ist. Trotzdem ist die Politik Amerikas gerade in bezug auf die Arbeitsverhältnisse deshalb von besonderem Interesse, weil hier alle Umstände fehlten, die eine wirksame Regelung erleichtert hätten. In den beiden vorigen Abschnitten zeigte sich, daß eine solche Regelung um so leichter durchzuführen war, je mehr Arbeitgeber und vor allem Arbeitnehmer, bei denen dies schwieriger nachzuholen war, in Verbänden organisiert waren, die zur Mitarbeit herangezogen werden konnten. Je mehr das Arbeitsverhältnis durch kollektive Abmachungen bestimmt war, desto leichter war die Aufgabe für die Kriegswirtschaft. Gerade darin unterschied sich aber Amerika von England und Deutschland, daß die Gewerkschaften nur von geringer Bedeutung waren, und daß ein großer Teil der Unternehmer bewußt und nachdrücklich jeder Gesamtvereinbarung aus dem Wege ging und sogar Gewerkschaftsangehörige nicht in den Betrieb aufnahm. Wenn die Kollektivisierung der Arbeitsverhältnisse also wirklich von großer Bedeutung für die Kriegswirtschaft war, so mußte ihr Mangel in Amerika schwer empfunden werden und sich auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse während des Krieges nachteilig auswirken. Diese Zusammenhänge treten deutlich hervor in dem „Report of the President's Mediation Commission".[53]) Dieser Ausschuß wurde vom Präsidenten zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, zur Untersuchung ihrer Gründe und zur Ausarbeitung von Vorschlägen zu ihrer Beseitigung 1917 eingesetzt. Der Bericht enthält in seinen beiden letzten Abschnitten „Ursachen der Arbeiterschwierigkeiten" und „Vorschläge" einen Abriß der Wirkung des Krieges auf die amerikanischen Arbeitsverhältnisse, insbesondere auf die Beziehungen zwischen Unternehmer und Arbeiter, macht Vorschläge, wie die dabei zu Tage tretenden Unzulänglichkeiten auszugleichen sind und wurde dadurch zur Grundlage vieler Maßnahmen, die später ergriffen wurden. Dabei geht der Bericht von der Feststellung aus, daß zwar jede Industrie ihre Besonderheiten habe, gewisse grundlegende Faktoren jedoch für alle Bedeutung hätten. Es müsse weiter festgestellt werden, daß die Arbeitskraft des Landes nicht so verwendet werde, daß ihre Leistungsfähigkeit voll und zweckmäßig ausgenutzt werde und nicht in einer Weise verteilt und geleitet sei, wie es die Erfordernisse des Krieges verlangten. „Die wirksame Kriegsführung leidet nutzlos durch a) Arbeitsunterbrechung durch tatsächliche oder angedrohte Streiks, b) absichtliche Leistungsbeschränkung durch den „Streik bei der Arbeit" (strike on the job), c) Leistungsverminderung wegen des häufigen Wechsels der Arbeitsstelle (labor unrest) und d) mangelhafte Verteilung der Arbeitskräfte. Diese Verhältnisse sind nicht neu in der amerikanischen Industrie und ebensowenig sind ihre Ursachen neu. Diese Verhältnisse und ihre

[53]) abgedruckt in den „Reports of the Dept. of Labor", 1918, S. 13 ff.

Ursachen sind seit langem bekannt und nicht beseitigt. Der Krieg hat nur dazu geführt, die alten Unzuträglichkeiten zu verschärfen, dadurch, daß an die Industrie größere Anforderungen gestellt wurden und die Gelegenheit für neue störende Faktoren geschaffen wurde." Von den Ursachen dieser Lage seien folgende „für die industriellen Bedürfnisse des Krieges von besonderer Bedeutung": „Allgemein gesprochen fehlt der amerikanischen Industrie eine gesunde Grundlage für die Beziehungen zwischen Unternehmertum und Arbeitern (management and men). Im Grunde beruht dies darauf, daß die Unternehmer darauf bestehen, mit ihren Arbeitern individuell zu verhandeln. Unmittelbare Verhandlungen mit Arbeiterverbänden sind in den Vereinigten Staaten nur in der Minderzahl die Regel. Dieser Mangel, die Parteien bei der Beilegung unvermeidlicher industrieller Streitigkeiten einander anzugleichen, ist die Hauptursache unserer Schwierigkeiten." Es müsse deshalb versucht werden, in der Industrie einen neuen Geist zu schaffen. Eine weitere Ursache liege in dem Fehlen einer unparteiischen Schlichtungsbehörde. „Gewalt wird zu schnell zum Ausweg." Ferner ständen sich die beiden Parteien zu verständnislos einander gegenüber. „Daran ist vor allem das Fehlen von Kollektivverhandlungen als dem normalen Weg schuld." Die radikalen Einflüsse seien dort am stärksten, wo die Arbeitgeber am schärfsten gegen die Gewerkschaften eingestellt seien. Auf die Gefühle der Arbeiter müßten vor allem folgende Tatsachen nachteilig einwirken: „a) eine sich zu oft zeigende offenkundige Unvereinbarkeit zwischen den demokratischen Kriegszielen nach außen und dem autokratischen Verhalten einiger derer, die im Innern die Industrie führen, b) der Versuch, durch Anrufung der Loyalität berechtigte Ansprüche der Arbeiter zum Scheitern zu bringen und c) die Kriegsgewinne." Nur ihre Beseitigung könne die Arbeiter zur vollen Mitarbeit an der Kriegswirtschaft gewinnen.

Zusammenfassend urteilt der Bericht: „Die industriellen Schwierigkeiten, die wir während des Krieges erlebten, sind also unbehobenen bestimmten Mißständen zuzuschreiben und dem Fehlen eines gesunden Geistes (in den Beziehungen) zwischen Kapital und Arbeit, woran teils diese Mißstände Schuld sind und teils eine ungesunde industrielle Struktur. Dunkle Machenschaften und radikale Doktrinen haben sich diese Zustände zu nutze gemacht; geschaffen haben sie sie sicher nicht."

Darauf fußend werden folgende Vorschläge gemacht:

1. Soweit wie irgend möglich Ausschaltung der Kriegsgewinne als Vorbedingung für die gesunde Moral der Wirtschaft.
2. Die Anerkennung der Unentbehrlichkeit der Kollektivbeziehungen in der Industrie müsse zum festen Bestandteil der Wirtschaftspolitik werden. „Die moderne Großindustrie hat die persönlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und -nehmer, die Kenntnis und die Zusammenarbeit, die sich aus der persönlichen Berührung ergibt, wirksam zerstört. Es ist deshalb nicht länger möglich, die Industrie durch die Verhandlung mit dem Arbeitnehmer als Einzelnen zu führen."
3. Schaffung von Schlichtungsstellen, die Streitigkeiten beilegen können, ehe sie zu Arbeitsunterbrechungen führen.
4. Aufrechterhaltung des Acht-Stunden-Tages auch in Kriegszeiten. Bezahlung der Ueberstunden.

5. Vereinheitlichung der Arbeitsbehörden der Vereinigten Staaten für die Dauer des Krieges. „Gegenwärtig besteht eine ungezählte Menge von Komitees, Ausschüssen, Abteilungen und Stellen, die teilweise sich überschneidende Befugnisse in bezug auf die Arbeitsfragen haben, die der Krieg hervorgebracht hat."
6. Wenn gesunde Arbeitsverhältnisse und wirksame Mittel zur Beilegung der Streitigkeiten geschaffen sind, sollte die Arbeiterschaft ihrerseits alle Mittel aufgeben, die die höchste Leistungsfähigkeit beschränken.
7. Mehr Offenheit in der Besprechung der Angelegenheiten, die die Arbeiterschaft im Kriege betreffen, um das Verständnis für die ergriffenen und notwendigen Maßnahmen zu heben.

Dieses Bild ergaben also die amerikanischen Arbeitsverhältnisse unter dem Einfluß des Krieges. Mit welchen Mitteln diese Zustände bekämpft wurden, wird in den folgenden Abschnitten zu untersuchen sein.

2. Allgemeine Arbeitsbedingungen.

a) Sicherung des Arbeitsfriedens.

Während in den anderen Staaten mit Kriegsausbruch die Arbeitsstreitigkeiten beigelegt wurden und Streiks nur in ganz geringem, praktisch bedeutungslosem Umfange weiter durchgeführt wurden, zeigt sich in den Vereinigten Staaten gerade das entgegengesetzte Bild. Die Zahl der Streiks erhöhte sich und zwar beträchtlich! Sie betrug 1917 in den ersten neun Monaten nach Kriegsanfang 3500, gegen 2539 in dem entsprechenden Zeitraum 1916, und erst 1918 sank sie auf die allerdings noch immer ziemlich hohe Zahl von 2300 Streiks.[54]) Diese Streiks erstreckten sich auf alle Produktionszweige und wurden beinahe zur Alltäglichkeit. „Streiks wegen der nichtigsten Angelegenheiten wurden häufig" [55]) und es fanden sich sogar noch Leute, die diese Zwistigkeiten für ihre Zwecke auszubeuten verstanden. „Die gewissenlosen Machenschaften der privaten Stellenvermittlungen wurden zu einem nationalen Skandal. Streiks wurden unterstützt, um Gelegenheiten für ihre (der Stellenvermittlungen) gewinnbringende Beschäftigung zu schaffen." [55]) Ganz kraß zeigten sich die Wirkungen des Geistes, der die Arbeitsverhältnisse durchdrang und Arbeitgeber und -nehmer in ihrem Handeln bestimmte: aus jeder Lage soviel herauszuholen wie möglich, wenn nicht anders mit Gewalt. „Das Wort „Chaos" ist das einzige, das für die allgemeine Arbeitslage paßt, die während des ersten Kriegsjahres herrschte." [55]) Es wäre aber verfehlt, anzunehmen, daß die Arbeiter von der allgemeinen Kriegsbegeisterung nicht ergriffen worden wären. Der oben angeführte Bericht bezeugt ausdrücklich, daß sie „innerlich den Zielen der Regierung bei der Verfolgung dieses Krieges ebenso ergeben sind, wie irgendeine andere Gesellschaftsklasse" [56]) und die Ursachen, die für die unbefriedigenden Zustände angeführt wurden, waren ja auch in der industriellen Struktur zu suchen und nicht in der Abneigung der Arbeiter gegen den Krieg. Die Verständnis-

---

[54]) Monthly Labor Review, 1918, S. 1189.
[55]) Crowell, Industrial America in the World War, S. 285.
[56]) Dept. of Labor, Reports 1918, S. 27.

losigkeit der beiden Parteien, die sich nur als Gegner kannten und Streitfragen selten anders als durch Gewalt und Unterwerfung des einen Teils unter den andern gelöst hatten, war zu fest begründet, um über Nacht zu verschwinden. Hinzu trat erschwerend die geringe Ausbreitung der Gewerkschaften, die sich für die Innehaltung des Arbeitsfriedens verbürgen und ihre Anhänger in diesem Sinne beeinflussen konnten. Mit jedem einzelnen Arbeiter konnte man nicht verhandeln. Die schon im Frieden ständig vorhandenen Spannungen wurden durch den Krieg nicht wie sonst vorläufig gemildert, sondern kamen erst recht zum Ausbruch.

Dagegen waren anfänglich alle Maßnahmen ohne weitgehende Wirkung. Von ihnen sind vor allem folgende zu erwähnen. Der Nationale Verteidigungsrat besaß einen Arbeiterausschuß, der von den Gewerkschaften unterstützt wurde, eins seiner Mitglieder war der Gewerkschaftsführer Samuel Gompers, und der die Gewerkschaften zur Mitarbeit an der Kriegswirtschaft heranzuziehen versuchte. Das Ergebnis der Besprechungen war schließlich die Erklärung: 1. daß die Gewerkschaften dem Kriege ihre vorbehaltlose Unterstützung geben würden („unqualified support"), 2. daß die Regierung die Kriegsgewinne herabmindern sollte und 3. daß die Arbeiter in allen Körperschaften, die sich mit industriellen Angelegenheiten befaßten, angemessen vertreten sein sollten. Diesen allgemein gehaltenen Feststellungen fehlten jedoch nähere Durchführungsmaßregeln, besonders solche, die Streiks hätten verhindern können. Dieser Aufgabe widmeten sich allerdings schon einige andere Stellen. Im Jahre 1913 war im Departement of Labor eine Schlichtungsabteilung (Division of Conciliation) gegründet worden, deren Aufgabe es war, bei schon eingetretenen oder drohenden Arbeitsunterbrechungen zu vermitteln. Sie war von allen dazu bestimmten Stellen die bedeutendste, aber die ganze Art und Weise, in der sie ihre Aufgabe erfüllte, oder richtiger gesagt, erfüllen mußte, war nicht dazu angetan, das Uebel wirklich zu bekämpfen. Sie untersuchte nicht den Fall, hörte beide Teile und entschied ihn dann, sondern suchte beide Teile einander näher zu bringen, zwischen ihnen zu vermitteln, gegenseitiges Verständnis zu erwecken und so zu einem Ausgleich zu führen. „Die Tätigkeit ist eher diplomatisch als richterlich." [57]) Nach Kriegsausbruch wurde die Abteilung in erhöhtem Maß in Anspruch genommen und verhinderte oder beendete eine große Anzahl von Streiks, aber als völlig befriedigend erwies sich das Verfahren doch nicht, wie die erhöhte Zahl der Arbeitsunterbrechungen nach Kriegsbeginn zeigte. Die Schlichter besaßen zu wenig Macht, wenn keine Einigung zustande kam, selbst zu entscheiden.

Eine ähnliche Aufgabe oblag der Schlichtungskommission des Präsidenten, deren Bericht z. T. oben angeführt wurde. Sie sollte vor allem die Ursachen der Streitigkeiten untersuchen und vermittelte auch in einer Reihe von Fällen, besonders bei großen, bedeutungsvollen Streitigkeiten in der Kupfer-, Oel-, Holz- und Nahrungsmittelindustrie. Schließlich befaßten sich mit diesen Fragen auch noch besondere Abteilungen einzelner Regierungsstellen, für die die Sicherung der Arbeitsverhältnisse von besonderer Bedeutung war, das War Dept., das Navy Dept., der U. S. Shipping Board usw., insgesamt etwa 15 an der Zahl. Aehnlich wie das Departe-

[57]) Dept. of Labor, Reports 1918, S. 31.

ment of Labor wurden von diesen Schlichter in die Betriebe gesandt, die eine Einigung herbeiführen sollten. Das War Departement suchte die Wirksamkeit dieses Verfahrens zu unterstützen durch die Aufnahme einer Klausel in die Verträge, die den vertragschließenden Teil verpflichtete, sich bei Streitigkeiten in Arbeitsfragen der Entscheidung des Secretary of War zu unterwerfen. Dagegen machte sich jedoch bald lebhafter Widerspruch geltend und seit Anfang 1918 wurde die Aufnahme dieser Klausel in den Vertrag zwar zulässig, aber nicht mehr Bedingung für den Vertragsabschluß. Diese Schlichtungen bewirkten zwar ebenfalls eine Verminderung der Streiks, aber allseitig konnten sie nicht wirksam werden, weil sie sich nur auf die Betriebe erstreckten, mit denen unmittelbar Verträge abgeschlossen waren. Außerdem waren sie viel zu wenig einheitlich, da sie von den verschiedensten Stellen ausgingen. Die Höhe der Streiks im ersten Kriegsjahr zeigte der Regierung, daß alle Maßnahmen nicht wirksam genug waren und auch der Bericht des „Schlichtungsausschusses des Präsidenten" forderte die Bildung einer Schlichtungsstelle, die auch am 8. April 1918 in Gestalt des National War Labor Board geschaffen wurde. Seine Entstehungsgeschichte reicht bis zum September 1917 zurück, wo der National Industrical Conference Board, die Spitzenvertretung der amerikanischen Arbeitgeber, einen Vorschlag zur Schaffung von Schlichtungsstellen machte. In den folgenden Monaten wurden daraufhin Gutachten und Denkschriften von verschiedenen Ausschüssen verfaßt, die alle die Notwendigkeit einer Schlichtungsinstanz betonten und am 28. Januar 1918 wurde der War Labor Conference Board geschaffen. Er bestand zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitgeber und -nehmer, die durch ihre Verbände ernannt wurden. Den Vorsitz führte abwechselnd ein Vertreter der Arbeitgeber (Taft) und der Arbeitnehmer (Walsh), daher wurde diese Einrichtung und der War Labor Board, der sich daraus entwickelte, auch als Taft-Walsh-Board bezeichnet. Die Aufgabe dieses Ausschusses bestand darin, endgültig Art und Weise der Schlichtung so festzulegen, wie sie den beteiligten Parteien, Unternehmern und Arbeitern, als richtig und zweckmäßig erschien. Die Bedeutung dieses Schrittes für die amerikanische Wirtschaft wird klar, wenn man bedenkt, daß die meisten Unternehmer vorher Verhandlungen mit den Gewerkschaften einfach ablehnten. Der Leiter des Beirats des Staatssekretärs für Arbeit, Lind, erklärte daher von dem neuen Ausschuß: „In gewissem Sinne ist er ohne seinesgleichen in der Geschichte der amerikanischen Industrie".[58]) In seinem Bericht schlug der Ausschuß die Bildung einer Schlichtungsstelle mit dem Namen „National War Labor Board" vor und stellte die Grundsätze auf, nach denen dieser handeln sollte. Diese Richtlinien gaben später auch tatsächlich für das Schlichtungswesen und damit für einen beträchtlichen Teil der Arbeitspolitik die Grundlage ab. Mit Recht ist diese Vereinbarung in ihrer Bedeutung daher mit dem englischen Treasury Agreement verglichen worden,[59]) das jedoch als Vereinbarung zwischen Gewerkschaften und Regierung zustande kam, nicht zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Die „Principles and Policies to govern Relations between Workers and Employers in War Industries for the Duration of the War" bildeten

[58]) Monthly Labor Review 1918, S. 104.

[59]) L. C. Marshall, Journal of Political Economy, 1918, S. 444. zit. nach National War Labor Board, S. 11.

trotz ihrer Kürze eine Art Gesetzbuch für die Regelung der Arbeitsverhältnisse während des Krieges.[60]) Ihr wesentlicher Inhalt ist folgender. Als Leitmotiv steht zu Beginn die Forderung: „There should be no strikes or lockouts during the war." Im ersten Unterabschnitt wird dann das Organisationsrecht behandelt und 1. festgelegt: „Das Recht der Arbeiter, sich in Gewerkschaften zu organisieren und Kollektivvereinbarungen durch gewählte Vertreter zu treffen, wird anerkannt und bestätigt. Dieses Recht soll von den Arbeitgebern nicht verneint, gemindert oder in irgendeiner Weise gestört werden." 2. wird entsprechendes für die Arbeitgeber festgelegt. 3. wird bestimmt: „Arbeitgeber sollen Arbeitnehmer nicht wegen Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder wegen erlaubter Betätigung in Gewerkschaften entlassen." 4. wird vereinbart, daß Arbeiter keine Zwangsmittel gebrauchten sollten, um andere zum Anschluß an die Gewerkschaften oder die Unternehmer zu Verhandlungen mit Gewerkschaften zu bewegen. Im nächsten Abschnitt wird auf die bestehenden Verhältnisse eingegangen und festgelegt, daß sie während des Krieges nicht geändert werden sollten. In Betrieben, in denen nur Gewerkschaftsmitglieder beschäftigt würden (union oder closed shops) sollte es auch weiterhin dabei bleiben. Sicherungen und Maßnahmen für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter sollten nicht beseitigt werden. Ferner solle für Frauenarbeit die Bestimmung gelten: „gleicher Lohn für gleiche Arbeit". Die Grundlage der Arbeitszeit solle der Acht-Stunden-Tag bilden. Arbeiter und Unternehmer sollten alles aufgeben, was die Höchstleistung des Betriebes beschränke.

Entsprechend diesem Vorschlag wurde der National War Labor Board gegründet und die Vertreter der Unternehmer und Arbeiter im War Labor Conference Board, die die Vorschläge und die Richtlinien für die Schlichtung ausgearbeitet hatten, zu seinen Mitgliedern ernannt. Als seine Aufgabe wurde bezeichnet: „durch Vermittlung und Schlichtung Streitigkeiten beizulegen, die zwischen Arbeitgebern und Arbeitern in Produktionszweigen entstehen, die für die wirksame Führung des Krieges erforderlich sind". Ebenso sollten Streitigkeiten auch in den Industriezweigen, die mittelbar für die Kriegsführung von Bedeutung waren, geschlichtet werden. Zur Entlastung des Board sollten in den einzelnen Landesteilen Unterausschüsse eingesetzt werden. Richtlinien für die Entscheidungen sollten die Beschlüsse des Conference Board sein, die eben besprochen wurden. Wo schon Schlichtungsmöglichkeiten vorhanden waren, sollte die neue Stelle erst eingreifen, wenn diese versagten. Dies bezog sich auf die Beilegung von Streitigkeiten durch diejenigen Schlichtungsstellen, die schon vor der Entstehung des War Labor Board tätig waren. Schließlich enthielt die „Proclamation" des Präsidenten, die den War Labor Board ins Leben rief, noch den Aufruf an alle Unternehmer und Arbeiter, sich des neugeschaffenen Mittels zur Beilegung von Streitigkeiten zu bedienen, denn die Anrufung der Schlichtungsstelle war freiwillig und konnte nicht erzwungen werden. Außerdem gab die Gründungsurkunde dem War Labor Board keine rechtliche Möglichkeit, die Durchführung seiner Entscheidungen zu erzwingen, so daß derjenige Teil, dem sie nicht paßten, sich einfach darüber hinwegsetzen konnte. Dadurch wäre aber leicht dem ganzen Ver-

---

[60]) abgedruckt in National War Labor Board, S. 32/33.

fahren der Boden unter den Füßen entzogen worden. Dieser Mangel, der auf das Bestreben, die Freiwilligkeit der Schlichtung zu betonen, zurückgeht, wurde ausgeglichen durch den Druck, den die öffentliche Meinung ausübte und in den Fällen, in denen trotzdem die Annahme der Entscheidung verweigert wurde, durch drastische Zwangsmaßnahmen. Hier sind vor allem drei Fälle bedeutsam, die auch auf den Charakter der amerikanischen Kriegswirtschaft ein bezeichnendes Licht werfen: soweit wie möglich Freiwilligkeit, versagt diese, rücksichtsloser Zwang, der über das in Deutschland übliche Maß z. T. weit hinausging. Dabei handelte es sich einmal um die Frage der Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft. Die Western Union Telegraph Co. entließ Arbeiter, die sich einer Gewerkschaft anschlossen. Der War Labor Board bezeichnete dieses Verfahren entsprechend den „Grundsätzen" als unzulässig und verlangte von der Gesellschaft in seiner Entscheidung, daß sie es aufgeben sollte, was jedoch von dieser verweigert wurde. Daraufhin forderte der Präsident der Vereinigten Staaten, Wilson, die Gesellschaft öffentlich auf, die Entscheidung des War Labor Board anzuerkennen und zu befolgen. Die entscheidenden Stellen seines Briefes lauteten: „Muß ich sagen, daß es meiner Meinung nach im nationalen Interesse unbedingt nötig ist, daß Entscheidungen des National War Labor Board von beiden Parteien der Arbeitsstreitigkeiten angenommen werden sollten? Sie nicht anzunehmen, heißt, die Interessen der Nation ernsthaft gefährden, denn es bedeutet eine Ablehnung der Einrichtungen, die von der Regierung selbst zur Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten geschaffen sind, geschaffen mit dem aufrichtigen Wunsch, in jedem Falle Gerechtigkeit walten zu lassen und in der ausdrücklichen Absicht, die Nation gegen Arbeitsstreitigkeiten während der Dauer des gegenwärtigen Krieges zu schützen.

Unter Berücksichtigung aller dieser Umstände zögere ich nicht zu sagen, daß es eine patriotische Pflicht ist, in dieser außerordentlich wichtigen Angelegenheit mit der Regierung zusammenzuarbeiten durch Benutzung der Einrichtungen, die die Regierung geschaffen hat. Ich schreibe deshalb, um Sie aufzufordern (ask), mir in dieser Angelegenheit, wie in allen anderen, Ihre tatkräftige Unterstützung zu gewähren und den anderen Arbeitgebern des Landes durch schnelle und aufrichtige Einwilligung ein Beispiel zu geben." [61]) Als dieses Verlangen ohne den gewünschten Erfolg blieb, wurden die Telegrafen- und Fernsprechlinien der Gesellschaft für die Dauer des Krieges vom Staat übernommen und der Leitung der Postverwaltung unterstellt.

In einem anderen Fall weigerten sich die Arbeiter, die Entscheidung anzunehmen und streikten weiter. Der Präsident forderte sie auf, die Entscheidung anzunehmen und wieder mit der Arbeit zu beginnen, widrigenfalls die öffentlichen Arbeitsnachweise ihnen keine Arbeit wieder vermitteln und sie für die Dauer eines Jahres von jeder Beschäftigung mit Kriegsarbeit ausgeschlossen würden. Daraufhin wurde der Streik abgebrochen.

Der dritte Weigerungsfall betrifft wieder eine Fabrik, die Waffenfabrik von Smith & Wesson, die sich gleichfalls weigerte, die Entscheidung des War Labor Board anzunehmen, ebenfalls in bezug auf die Vereinigungs-

---

[61]) Official Bulletin, 15. Juni 1918, S. 1/2.

freiheit der Arbeiter. Infolgedessen wurde sie vom War Department „kommandiert", d. h. es wurden ihr Anweisungen über die Leitung des Betriebes erteilt.

Diese Maßnahmen mußten das Ansehen des War Labor Board stark festigen. Die Schlichtungsstelle wurde oft in Anspruch genommen und 1251 Fälle wurden ihr zur Entscheidung vorgelegt, von denen jedoch 315 an schon bestehende Schlichtungsabteilungen der Regierungsbehörden verwiesen wurden.[62]) Der Erfolg war ein Absinken der Zahl der Streiks im Jahre 1918 und bei der Entschlossenheit, mit der auf die Durchführung der Schiedssprüche geachtet wurde, ist anzunehmen, daß die Arbeitsverhältnisse sich bei längerer Kriegsdauer erheblich gefestigt hätten.

b) Die Aufhebung produktionshindernder Bestimmungen.

Im Gegensatz zu Deutschland und England ist es in den Vereinigten Staaten nicht zu einer Aufhebung der Arbeiterschutzbestimmungen gekommen. Von den Unternehmern wurde zwar das Verlangen danach erhoben mit der Begründung, daß die Arbeitskräfte zu knapp seien, um den erhöhten Ansprüchen zu genügen, in einigen Staaten wurden auch Gesetzentwürfe eingebracht und Propaganda getrieben, jedoch ohne Erfolg. Der Bericht des „Schlichtungsausschusses des Präsidenten" forderte die Aufrechterhaltung des Acht-Stunden-Tages, ebenso das Uebereinkommen, das die Grundlage der Tätigkeit des War Labor Board bildete. In diesem wurde nur festgelegt, daß von der „Aufrechterhaltung von Arbeitsmethoden oder Maßnahmen seitens der Arbeitgeber oder Arbeiter, die eine Verzögerung oder Beschränkung der Erzeugung bewirken oder die Tendenz haben, die Kosten künstlich zu steigern" abgeraten werden sollte. Sicherungen und Maßregeln zum Schutze der Gesundheit oder Sicherheit der Arbeiter sollten jedoch nicht aufgehoben werden. Dementsprechend waren in die Regierungsaufträge bestimmte Klauseln eingefügt, die den Lieferer verpflichteten, den Acht-Stunden-Tag einzuhalten, die staatlichen Arbeitsschutzgesetze zu beachten, und auch die Verwendung von Kinderarbeit bei der Ausführung der Aufträge beschränkten. Nur in einigen Sonderfällen wurde durch Verordnungen des Präsidenten das Gesetz über den Acht-Stunden-Tag außer Kraft gesetzt, um eine längere Arbeitszeit zu ermöglichen. So für die Herstellung von Leuchtturmgeräten und Seezeichen[63]) und für Bauten zu Kriegszwecken (Wohnbauten und Fabriken).[64])

c) Der Lohn.

Bei der Betrachtung der Lohnregelung in Deutschland und England hatte sich schon gezeigt, daß sie von besonderer Bedeutung zur Verhinderung des übermäßigen Wechsels der Arbeitsstätte war. Diese Erscheinung, die sich in Deutschland und in England vor der Lohnregelung fand, treffen wir nun auch in Amerika an, nur in noch größerem Ausmaße. „Eins der Haupthindernisse für die richtige Verteilung der Arbeitskräfte sind die Unterschiede in den Löhnen, die von den verschiedenen Heeres-

---

[62]) National War Labor Board, S. 20.
[63]) Official Bulletin, 22. Juni 1918.
[64]) Official Bulletin, 22. Juli 1918.

lieferanten gezahlt werden. Diese Unterschiede waren oft von beträchtlicher Größe, selbst in derselben Stadt und für dieselbe Arbeit. Dies bewirkte einen ungeheuren (tremendous) Wechsel der Arbeitsstelle, der die industrielle Leistungsfähigkeit schwer hemmte." [65]) Der Bericht des Arbeitsdepartments bezeichnet diesen häufigen Wechsel der Arbeitsstelle als den „individuellen Streik", den Streik des einzelnen Arbeiters, der die anderen zum gemeinsamen Streik entweder nicht veranlassen wollte oder konnte. „Er war insgesamt viel größer als alle unsere Streiks." Die Lohnunterschiede waren z. T. von ganz unbekanntem Ausmaß. So wurden in einem Bezirk 22 cts. Stundenlohn für ungelernte Arbeiter geboten, in einem zweiten 40 cts. und ein dritter „zog ungelernte Arbeiter mit dem magnetartigen Lohn von 50 cts. an".[66]) Für Werkzeugmacher bot eine Geschützfabrik in einem „SOS-Ruf" 65 cts. die Stunde, während andere jedoch bis zu 80 cts. gaben.[66]) „Im ganzen Lande ist für die Arbeiter Anlaß gegeben, ihre Arbeit zu wechseln und dorthin zu gehen, wo mehr Geld zu bekommen ist, in Wirklichkeit, wo es ihnen geboten wird, um sie weg zu locken." [67])

Nun gab es zwar Stellen, die sich mit der Festlegung von Löhnen befaßten, vor allem die „Adjustment Boards" einzelner Behörden, denen bei Arbeitsstreitigkeiten die Schlichtung oblag. Sie wurden jedoch erst tätig, wenn sich schon Streitigkeiten ergeben hatten. Als Grundlage für ihre Entscheidungen nahmen sie dann die Lohnsätze, die für die staatlichen Werke ausgearbeitet waren. Hier waren z. B. im Schiffbau zwei Lohnskalen geschaffen für die Werften an der atlantischen bzw. pazifischen Küste. Aehnlich legten auch die übrigen Behörden die Löhne für die Werke fest, die ihnen unterstanden. Dabei handelten sie jedoch unabhängig voneinander und „jedes der Verfahren der einzelnen Verwaltungszweige konnte nicht richtig sein, weil sich viele von ihnen gegenseitig widersprachen".[68]) So zeigte sich z. B. im April 1918, daß die Lohnskala für die Werften „beträchtlich höher" war, als die für die staatlichen Waffenfabriken,[69]) daß sich zu allem Ueberfluß die staatlichen Werke also auch noch Konkurrenz machten.

Es wurde allmählich klar, daß es nicht so weiterging. Zur Vereinheitlichung der Tätigkeit aller Regierungsstellen, soweit sie die Arbeitsverhältnisse betraf, wurde im Mai 1918 eine neue Stelle geschaffen, der „War Labor Policies Board", der sich nun vor allem mit der Frage der Verminderung des Wechsels der Arbeitsstelle, des „labor turnover" befaßte. Er setzte sich zusammen aus Vertretern der wichtigsten Regierungsabteilungen. Sein Leiter, Prof. Frankfurter, entwickelte den Gedankengang, der die Tätigkeit des Policies Board bestimmen sollte, folgendermaßen: „Seit Kriegsausbruch ist die Regierung der größte Arbeitgeber im Lande geworden. Ihre Betriebe sind in Nord und West und Süd und Ost verstreut. Die Zahl der Arbeiter, die letzten Endes mit der Erfüllung ihrer Aufträge beschäftigt sind, läuft in die Millionen. Aber sie hat keine Politik

---

[65]) Department of Labor, Reports 1918, S. 117.
[66]) Official Bulletin, 18. Mai 1918, S. 14.
[67]) a. a. O., 17. Mai, S. 13.
[68]) Dept. of Labor, Reports 1918, S. 116.
[69]) Activities of the War Dept. in the Field of Industrial Relations, Report, S. 25.

(operating policy) in bezug auf die Betriebe als Ganzes. Jeder ist für sich als selbständiges Unternehmen ganz getrennt von den übrigen und, was die Arbeitskräfte anbelangt, im Wettbewerb mit den anderen geführt worden." Die Folge sei der bekannte, nutzlos häufige Wechsel der Arbeitsstelle. „Es ist natürlich zu viel, von den Arbeitern zu verlangen, unter solchen Umständen ihre Stelle nicht zu verlassen. Die Schwierigkeit liegt nicht bei den Arbeitern. Sie liegt in dem Fehlen einer Regierungsstelle, die mit der Beseitigung der Ursachen der industriellen Unruhe und mit der Schaffung von Richtsätzen (standards) für die Industrie als ganze beauftragt ist." [70]) „Es ist klar, daß nur ein System der Lohnstandardisierung den gewünschten Erfolg erzielen würde." [71]) Dieser klare und einfache Gedankengang führte also zu einem Ergebnis, das eine Umwälzung des gesamten Lohnsystems bedeutete. Es mag vorausgeschickt werden, daß es zur Verwirklichung dieser Absichten nicht mehr gekommen ist. Trotzdem ist der Plan von Interesse, besonders im Vergleich zu den anderen Ländern. Als Ursache des häufigen Stellenwechsels erkannte man die Möglichkeit, beliebige Löhne zu zahlen. Um den Betriebswechsel zu vermindern, mußte daher seine Ursache durch eine Lohnregelung beseitigt werden. Wie diese Maßnahme gedacht war, darüber gibt folgende Stelle Auskunft: „Was die Löhne anbelangt, wird er (d. h. der Policies Board) nicht versuchen, einen einheitlichen Satz (flat rate) für jeden Berufszweig oder jede Beschäftigungsart für das ganze Land festzulegen. Aber er wird Richtsätze festlegen, die für alle Industriezweige und einen bestimmten Teil des Landes maßgebend sind, nach Untersuchung der Lebensbedingungen einschließlich der Lebenshaltungskosten und der geleisteten Arbeit." [72]) Zur Mitarbeit dabei sollten nicht nur die Regierungsstellen, sondern auch Arbeitgeber und Gewerkschaften herangezogen werden. Das Ziel, das erreicht werden sollte, war also in den einzelnen Industriebezirken zu einer einheitlichen Lohngestaltung zu kommen durch staatliche Festlegung bestimmter Lohnsätze. Die Innehaltung dieser Lohnsätze sollte in der Kriegsindustrie durch die Aufnahme einer entsprechenden Klausel in die Heeresverträge, in den übrigen Industriezweigen durch den War Industries Board gesichert werden, der seine Macht über die Rohstoffe gebrauchen sollte, um diejenigen, die die Vorschriften über die Lohnhöhe nicht innehielten, dazu zu zwingen. Bei Kriegsschluß waren gerade zwei Ausschüsse für das Baugewerbe bzw. die Metallindustrie errichtet, die die notwendigen Ermittlungen und Untersuchungen zur Festlegung der Löhne vornehmen sollten. Das Ende des Krieges machte dann die Durchführung dieser Pläne überflüssig. Obwohl die Wirksamkeit dieses Systems daher nicht zu beurteilen ist und auch nähere Einzelheiten noch nicht vorhanden waren, ist der Grundgedanke doch von Interesse. Wie manches andere in der amerikanischen Kriegswirtschaft, ist er zwar nicht mehr voll zur Durchführung gekommen, ist aber einheitlicher und planmäßiger aufgebaut als die entsprechenden Maßnahmen in den anderen Ländern, besonders England, das oft als Vorbild diente, weil zur Einführung mehr Zeit und die Erfahrungen der Verbündeten zur Verfügung standen. Während die englische Lohnregelung bruchstückweise und allmählich durchgeführt wurde, sollte in

[70]) Official Bulletin, 17. Mai 1918, S. 13.
[71]) Dept. of Labor, Reports 1918, S. 117.
[72]) Official Bulletin, 17. Mai 1918, S. 13.

Amerika ein System von Lohnsätzen auf Grund eingehender Untersuchungen entworfen und dann eingeführt werden. Der Grund zu diesem Unterschied dürfte allerdings nicht nur in dem Bestreben liegen, möglichst systematisch vorzugehen, sondern z. T. in dem Fehlen von Gesamtvereinbarungen, die einen Ausgangspunkt für die staatliche Lohnregelung hätten bieten können. Zum Vorbild wurden die Methoden derartiger Vereinbarungen jedenfalls genommen, soweit sie bestanden. „Dieselbe Art von Richtsätzen, die Eisenbahnergewerkschaften und Eisenbahnunternehmer im Verkehrswesen festgelegt haben, dieselbe Art von Sätzen, die die organisierten Bergleute und die Zechenbesitzer aufgestellt haben ... wird der War Labor Policies Board mit beiderseitiger Zustimmung für das ganze Land zustande bringen.[73]) Da dabei ausdrücklich von „Wage-fixing" entsprechend dem „Price-fixing" in der Industrie gesprochen wird, was praktisch die Festsetzung von Höchstpreisen bedeutete, wird man nicht an Mindestlöhne zu denken haben, sondern entsprechend dem Zweck des Verfahrens, an die Aufstellung fester Lohnskalen, von denen nur im Ausnahmefall abzuweichen ist, ähnlich vielleicht etwa wie bei der englischen Verordnung über die Frauenlöhne.

Dieser Plan zeigt deutlich, daß man in den Vereinigten Staaten die Ursache des Betriebswechsels, die ungeregelte Lohnentwicklung, bekämpfen und sich nicht mit Maßnahmen begnügen wollte, die wie der Abkehrschein, der aus der englischen Kriegswirtschaft natürlich bekannt war, an äußerlichen Erscheinungen haften blieben.

3. Die Verteilung der Arbeitskräfte.

a) Das Arbeitsnachweiswesen.

Ebenso wie in den anderen Ländern, wurde auch in Amerika die Bedeutung des Arbeitsnachweiswesens für die Kriegswirtschaft als Hilfsmittel bei der Verteilung der Arbeitskräfte erkannt. Seinem wirksamen Einsatz standen jedoch mehrere Hindernisse entgegen. Einmal waren besonders die Arbeiter an die Benutzung der öffentlichen Nachweise nicht gewöhnt, weil diese einen Teil des Einwanderungsbüros bildeten und sich in erster Linie mit der Vermittlung von Arbeit für Einwanderer befaßten. Vor allem war daher eine Trennung und Verselbständigung des Nachweiswesens nötig, die im Oktober 1917 durchgeführt wurde. Weiter aber bestand, ähnlich wie in Deutschland, eine ziemliche Zersplitterung der Nachweise, besonders auch der öffentlichen, die neben den Nachweisen des bundesstaatlichen U. S. Employment Service, teils von den einzelnen Staaten, teils von den Gemeinden, unterhalten wurden. Nach Kriegsausbruch zeigte sich, daß diese Vielheit der Wirksamkeit der Nachweise abträglich war und man ging daher an ihre Zusammenfassung. „Seit Kriegsbeginn waren die Bemühungen der Abteilung (des Dept. of Labor) auf eine Zusammenfassung der Arbeitsnachweise des Landes gerichtet."[74]) Bis zum 1. Januar 1918 gelang es auch, diese Zusammenfassung der öffentlichen Nachweise zu bewerkstelligen und in der Folgezeit ihr Netz erheblich zu erweitern. Mit der Zusammenfassung ging man auch zu einer anderen Einteilung des Landes über, das in 13 „Employment Districts"

[73]) Official Bulletin, 25. Juli 1918, S. 12.

[74]) Dept. of Labor, Reports 1918, S. 203.

gegliedert wurde. Diese Neueinteilung bewährte sich jedoch nicht, so daß später wieder die einzelnen Staaten als Einheit genommen wurden. Um die für die Kriegswirtschaft nötigen Arbeitskräfte zu erhalten und möglichst gleichmäßig zu verteilen bzw. herauszuziehen, wurden seit Juni 1918 sogenannte Ortsausschüsse („Community Boards") gebildet, die gleichmäßig aus Vertretern der Arbeitnehmer und -geber bestanden und die Nachweise bei der Heranziehung der erforderlichen Zahl von Arbeitern beraten sollten. Dies führt schon zur Bedeutung der Nachweise für die Kriegswirtschaft hin. Hier konnte das Nachweiswesen erst brauchbar und wirksam nach der Umorganisation und Zusammenfassung werden, also erst 1918. Für seine Tätigkeit entwarf der War Labor Policies Board ebenfalls ein Programm, das zwar nur in seinen Anfängen verwirklicht wurde, aber die Bedeutung zeigt, die den Nachweisen für die Kriegswirtschaft zugemessen wurde. Dieser Plan lief auf nichts weniger hinaus als die Zentralisierung der gesamten Stellenbesetzung im Arbeitsnachweiswesen. Die Verwirklichung dieses Ziels sollte stufenweise erreicht werden und zwar zuerst für die ungelernten Arbeiter mit Ausnahme gewisser Beschäftigungszweige (Eisenbahn, Landwirtschaft, Friedensindustrie), dann sollten diese Ausnahmen ebenfalls einbezogen werden und nach ihnen die gelernten Arbeiter. Zur Verwirklichung ist davon nur der erste Teil gekommen und dieser auch nicht vollständig. Es wurde bestimmt, daß vom 1. August 1918 ab die Einstellung ungelernter Arbeiter nur durch Vermittlung des U. S. Employment Service geschehen dürfe, jedoch mit gewissen Ausnahmen. Einmal waren die oben erwähnten Beschäftigungszweige ausgenommen, die nach dem Plan erst später einbezogen werden sollten, und ebenso galt die Bestimmung nicht für Kriegsbetriebe, die weniger als 100 Personen beschäftigten. Weiter konnten Arbeiter, die am Betriebe selbst um Arbeit nachfragten, angenommen werden, die Werbung durch eigene Werbeagenten, die in Amerika eine besondere Rolle spielt, war dagegen nur mit Genehmigung zulässig und ebenso die Ueberführung von Arbeitern aus einem Staat in den anderen. Schließlich wurde noch die Anzeigenwerbung für ungelernte Arbeiter verboten. Die Friedensindustrie wurde lediglich aufgefordert, nicht durch höhere Löhne mit der Kriegsindustrie um die Arbeitskräfte in Wettbewerb zu treten. Von der Durchführung dieses Plans erwartete man zweierlei. Einmal die Verringerung des Stellenwechsels, denn die Standardlöhne lagen noch nicht fest und ferner eine planmäßige Zuführung von Arbeitskräften an die Industrie. Zu diesem Zweck wurde der Arbeiterbedarf der Kriegsindustrie durch Anfrage bei den Betrieben abgeschätzt und in entsprechenden Quoten auf die einzelnen Staaten zur Deckung verteilt, wobei die oben schon erwähnten Ortsausschüsse mitwirken sollten. Bei der Entscheidung darüber, welche Industriezweige in erster Linie Arbeitskräfte erhalten sollten, war die sogenannte „Vorzugsliste" maßgebend, die die kriegswichtigen Betriebszweige nach ihrer Bedeutung abstufte und von besonderer Bedeutung bei der Kohlenverteilung war, wo sie deshalb auch behandelt wird. Die Aufstellung dieser Liste oblag dem War Industries Board, der gegen Ende des Krieges zur Behandlung der Dringlichkeitsfragen auf dem Gebiete der Arbeit eine besondere Abteilung einrichtete.

Das Ende des Krieges verhinderte die Entfaltung aller dieser Pläne und ließ die Entwicklung gerade dort abbrechen, wo sie am interessan-

testen wurde, bei der Umsetzung dieser Gedanken in die Wirklichkeit. Die tatsächliche Bedeutung des Nachweiswesens ist deshalb, ähnlich wie in Deutschland, als verhältnismäßig gering zu veranschlagen. Es hatte weniger für die Industrie als ganze Bedeutung, diese war ihm erst in der weiteren Entwicklung zugedacht, als für einzelne Industriezweige oder ganz besondere Fälle, wie z. B. die Stellung von Erntearbeitern. Die Gründe dafür sind in der Darstellung hervorgetreten, sie lagen an der mangelnden Gewohnheit an die Benutzung der Nachweise und an deren Zersplitterung.

b) Die Verteilung der Arbeitskräfte.

Die Frage, welche Arbeitskräfte zum Heeresdienste einzuziehen seien und welche der Industrie belassen werden sollten, gewann in Amerika noch nicht die Bedeutung, die ihr in den anderen Staaten beigelegt wurde. Das wehrpflichtige Alter erstreckte sich nur vom 21. bis zum 30. Lebensjahr und auch diese Jahrgänge wurden nicht alle auf einmal, sondern nach und nach eingezogen. Dabei wurde auch der Beruf des Betreffenden berücksichtigt und Zurückstellung vom Heeresdienst vorgenommen, falls er in einer kriegswichtigen Industrie beschäftigt war. Bei der Entscheidung darüber war die schon erwähnte „Vorzugsliste" maßgebend und um diese Dinge möglichst sachgemäß zu erledigen, war den Einberufungsausschüssen ein wirtschaftlicher Berater beigegeben. Mit der Zeit wurde die Entscheidung darüber, wer aus wirtschaftlichen Gründen zurückgestellt und wer genommen werden sollte, von immer größerer Bedeutung und führte im Juni 1918 schließlich zu einer Verordnung, die diejenigen Berufe festlegte, die nicht als schutzbedürftig gelten sollten. Daneben enthält sie jedoch auch schon Anklänge an eine Arbeitspflicht, was sich am besten in folgenden Erklärungen ihres Verfassers zeigt: „Wir werden den Müßiggängern und denjenigen, die mit unwichtiger Arbeit beschäftigt sind, die Wahl zwischen dem Militärdienst und nützlicher Beschäftigung geben. Jeder Mann, im wehrpflichtigen Alter wenigstens, muß arbeiten oder kämpfen." [75]) Nach diesen Worten, die als Leitgedanke über die ganze Arbeitspolitik des Krieges gesetzt werden könnten, empfingen diese Verordnungen den Namen „Work or Fight Orders". Aus den Wehrpflichtigen wurden zwei Klassen herausgegriffen, die Müßiggänger (idlers) und diejenigen, die nicht mit „irgendeiner nützlichen Tätigkeit" beschäftigt waren. Beiden sollte vor dem Einberufungsausschuß „Gelegenheit zu einer befriedigenden Erklärung" gegeben werden, d. h. sie mußten nachweisen, daß sie sich inzwischen eine Arbeit beschafft hatten, die „zum allgemeinen Wohl beiträgt", sonst wurden sie eingezogen. Zu den Müßiggängern rechneten z. B. Spieler, Angestellte von Rennbahnen, Wahrsager, Hellseher usw. und als in einer unnützen Beschäftigung tätig galten Kellner, Fahrstuhlführer, Diener und Personen, die in Verbindung mit Spiel, Sport und Unterhaltung beschäftigt waren. Alle sollten sich entweder eine „nützliche" Beschäftigung suchen, oder sie wurden eingezogen. Auf Grund dieser Verordnung wechselten rd. 24 000 Personen ihre Stel-

---

[75]) Aeußerung des Provost Marshall General Crowder, Official Bulletin, 24. Mai 1918, S. 2.

lung, jedoch wurde der Gesamtstellenwechsel auf rd. 100 000 geschätzt, da viele die Aufforderung zu der „befriedigenden Erklärung" wahrscheinlich nicht abgewartet hätten.[76])

Trotz dieser Maßregeln kam aber doch eine Reihe von wichtigen Arbeitern in das Heer, so daß der Leiter des Arbeitsnachweiswesens im August 1918 feststellte, „wenn nicht eine sehr beträchtliche Anzahl von Männern, die jetzt im Heer sind, zurück zur Industrie beurlaubt werden können, so wird die Erfüllung der Regierungsaufträge ernsthaft verzögert".[77]) Gegen Kriegsende war der War Industries Board daher zusammen mit den militärischen Stellen damit beschäftigt, das Verfahren, das in der eben angeführten Verordnung beschritten war, zu verfeinern, vor allem die Begriffsbestimmung schärfer zu fassen und die Vorschriften auch auf einen größeren Kreis auszudehnen, so sollten z. B. Privatchauffeure, Handlungsreisende usw. verschwinden.[78])

Außerdem wurde die Ausdehnung der Wehrpflicht vom 18. bis zum 45. Lebensjahr vorbereitet und im Zusammenhang damit die Methoden der Aushebung verfeinert, um die Anforderungen der Industrie besser zu berücksichtigen. Wie bisher wurden die Dienstpflichtigen in fünf Klassen eingeteilt, von denen nur die erste eingezogen wurde, während die anderen als „Deferred Classes" galten. In Klasse 2, die als geschützt galt, waren die gelernten Arbeiter, die ungelernten dagegen in Klasse 1. Die Berufsangabe war von dem Betreffenden auf Grund eines „Berufs-Schlüssels" einzutragen, in dem die hauptsächlichsten Berufe zusammen mit einer Chiffre angeführt waren. Die Zurückstellung vom Heeresdienst erfolgte jedoch nicht ohne weiteres auf Grund dieser Angabe, sondern sie mußte beantragt werden. Falls der Arbeiter dies aus „falschverstandener Tapferkeit" nicht tat, sollte der Unternehmer es an seiner Stelle tun, da er in diesem Falle „Stellvertreter der Nation" sei.

c) Die Arbeitspflicht.

Eine Beschränkung der Freizügigkeit wie in Deutschland und England bestand in den Vereinigten Staaten nicht und auch die Bestimmungen über die Arbeitspflicht und die freiwillige Meldung zur Uebernahme von Kriegsarbeit sind nicht von großer Bedeutung. Hier kommt einmal die U. S. Public Reserve in Betracht, die gedacht war als ein Verzeichnis von Personen, „die ihre Dienste der Regierung entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung stellen wollen, um entweder unmittelbar für die Regierung zu arbeiten oder in Betrieben, die im Dienste der Regierung beschäftigt sind." [79]) Eingetragen wurde die Vorbildung, die bisherige Tätigkeit und die Fähigkeiten des Betreffenden und diese Listen wurden durch Vermittlung der Arbeitsnachweise der Kriegsindustrie zugänglich gemacht. Besonders suchte man gelernte Arbeiter zu erfassen und es gelang auch durch ein Netz von 15 000 Agenten rd. 300 000 meist gelernte Arbeiter zur Eintragung zu bringen, die jedoch nicht mehr alle verteilt wurden.

---

[76]) Official Bulletin, 20. Sept. 1918, S. 2.
[77]) Dept. of Labor, Reports 1918, S. 699.
[78]) American Industry in the War, S. 90.
[79]) Dept. of Labor, Reports, 1917, S. 69.

Darüber hinaus gab es noch in einigen Staaten Gesetze, die eine Arbeitspflicht enthielten. Solche Gesetze wurden 1917 zuerst in West-Virginien und Maryland eingeführt, im folgenden Jahr in vier anderen Staaten, unter ihnen Neu-York. Die Bestimmungen sind im einzelnen verschieden gefaßt, laufen aber immer auf dasselbe hinaus: zwischen bestimmten Altersgrenzen (die niedrigste betrug 16, die höchste 60 Jahre) müssen Männer „be habitually and regularly engaged in some lawful, useful and recognised business, profession, occupation, trade or employment until the termination of the war".[80]) Regelmäßig war auch eine Mindeststundenzahl (meist 36 Stunden) oder eine bestimmte Anzahl von Tagen festgesetzt, während derer die Betreffenden so beschäftigt sein mußten. Von Bedeutung waren diese Bestimmungen nicht. Einige bedurften zum Inkrafttreten erst noch einer Sonderverordnung des Gouverneurs des Staates, so daß sie lediglich eine Ermächtigung darstellten, derartige Maßnahmen einzuführen. Immerhin sind sie doch als Ansätze zu einer Arbeitspflicht beachtenswert und passen in diesem Sinne ganz zu dem Ausspruch „Arbeiten oder Kämpfen".

V. Zusammenfassung.

Bei den meisten Punkten haben sich aus der Darstellung die Unterschiede oder Aehnlichkeiten zwischen den einzelnen Ländern schon ergeben. So ließ sich in allen Ländern das Bestreben verfolgen, die Arbeitsstreitigkeiten auf friedlichem Wege beizulegen, wobei England mit einer Z w a n g s schlichtung am weitesten ging. Ferner wurden in Deutschland und England die produktionshindernden Bestimmungen aufgehoben, im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, wo sie ausdrücklich beibehalten wurden. In Deutschland ging diese Aufhebung ohne sonderliche Schwierigkeiten vor sich, während sie in England auf starken Widerstand der Arbeiterschaft stieß und so einer der Gründe zum Munitionsgesetz wurde. Bei der Lohnregelung war festzustellen, daß eine staatliche Lohnregelung in Deutschland nicht vorhanden war, während sie in England seit dem Munitionsgesetz im Zusammenhang mit der Preis- und Gewinnregelung immer weiter ausgedehnt wurde. Dabei handelte es sich nicht etwa darum, durch die staatliche Lohnregelung Ansprüche der Arbeiter auf höheren Lohn infolge gestiegener Lebenshaltungskosten unwirksam zu machen, sondern darum, den Lohn sich im Einklang mit der Preisentwicklung bewegen zu lassen und Störungen durch eine ungeregelte Lohnbewegung auszuschalten. Auch in Amerika beschäftigte man sich gegen Kriegsende mit einer Lohnstandardisierung, deren Notwendigkeit sich hauptsächlich aus dem häufigen Betriebswechsel ergab. Bei der Verteilung der Arbeitskräfte zeigte sich die Bedeutung des Nachweiswesens, wobei England mit seinem zentralisierten System am günstigsten stand. Die Bindung der Arbeitskräfte zur Verringerung des Betriebswechsels wies einige Verschiedenheiten auf. In England wurde sie zu straff gehandhabt, so daß sie schließlich aufgegeben werden mußte, da sie wegen der Verbitterung der Arbeiter mehr Schaden als Nutzen stiftete. In Deutschland blieb sie dagegen ziemlich wirkungslos, weil eine Lohnkontrolle fehlte. In den

[80]) Ermächtigungs-Gesetz des Staates New-York, „Labor Legislation of 1918", S. 82.

Vereinigten Staaten fehlte sie überhaupt, man wollte ihr Ziel durch die Lohnstandardisierung erreichen. Schließlich war noch ein wechselnder Anteil der Gewerkschaften an dieser Regelung zu verzeichnen. Am besten stand hier England, wo Gewerkschaften und Unternehmerverbände an ein Zusammenarbeiten gewöhnt waren und die Arbeitsverhältnisse einen hohen Grad der Kollektivisierung erreicht hatten. Schlecht im Sinne der Kriegswirtschaft war dagegen die Lage in Amerika, wo gerade das umgekehrte galt. Bemerkenswert ist hier jedoch, daß trotz des geringen zahlenmäßigen Umfangs der Gewerkschaften diese zu allen Fragen der Regelung herangezogen wurden im Gegensatz zu Deutschland, wo das Argument, die Gewerkschaften umfaßten längst nicht alle Arbeiter manchmal benutzt wurde, um ihre Bedeutungslosigkeit für die Kriegswirtschaft zu begründen. Tatsächlich wurden sie auch in viel geringerem Umfang zur Mitarbeit herangezogen als in den anderen Ländern, obwohl sie viel entwickelter waren als in Amerika. Hierfür waren wohl weniger wirtschaftliche Gründe maßgebend als das auf politischen Momenten beruhende Mißtrauen zwischen Staat und Gewerkschaften.

Zum Schluß sollen nun noch zwei Fragen betrachtet werden, die in der Einzeldarstellung nicht näher miteinander verglichen werden konnten. Einmal das Verhältnis zwischen der Mobilisierung des Heeres und der Industrie und zweitens die Arbeitspflicht. Bei der Mobilisierung im Verhältnis zur Wirtschaft lassen sich deutlich zwei Typen feststellen, die auch für die Arbeitspolitik während des Krieges von Bedeutung wurden, die deutsche und die angelsächsische. Die deutsche stellte eine Mobilisierung dar, wie sie ganz den Erfahrungen früherer Kriege entsprach, sie stellte das „Volk in Waffen". Im Gegensatz dazu steht die englische und amerikanische Mobilisierung, die durch zwei Umstände bedingt war: 1. rechneten beide Staaten nicht mit der Aufstellung eines großen Heeres und 2. hatten sie Verbündete, die die Front hielten, so daß sie nicht sofort zu großen Aushebungen gezwungen waren. Als diese doch nötig wurden, stießen beide Länder auf die nicht vorausgesehene Tatsache, daß große Kreise Militärdienstpflichtiger in der Industrie unentbehrlich geworden waren, so daß sie nicht eingezogen werden konnten. Bei der Aufstellung des Heeres wurde deshalb auf die wirtschaftlichen Erfordernisse Rücksicht genommen. Die verschiedenen Formen, in denen dies geschah, sind betrachtet worden. Im Endergebnis läßt sich zwischen England und Amerika insofern ein Unterschied feststellen, als in England die Befreiung schließlich völlig automatisch vor sich ging. Es wurden Tabellen aufgestellt (Schedule of Protected Occupations), die alle Schutzbedingungen angaben, Listen der Arbeiter eingefordert und dann mit Hilfe der Tabellen durchgearbeitet; wer den Bedingungen entsprach, wurde befreit, wer nicht, eingezogen. In Amerika dagegen war zur Befreiung noch ein Antrag erforderlich, so daß zu den objektiven Bedingungen der Befreiung noch der subjektive Wille befreit zu werden, hinzutreten mußte. Diese Schwäche suchte man dadurch auszugleichen, daß der Unternehmer den Antrag stellen sollte, falls der Arbeiter dies nicht tat.

Daß diese Form der Aufstellung des Heeres den wirtschaftlichen Erfordernissen des Krieges besser entsprach, liegt auf der Hand. Sie war im Weltkriege jedoch nur möglich infolge der besonderen Bedingungen, unter denen diese Länder in den Krieg traten.

Nun noch ein Wort zur Arbeitspflicht, wobei es vor allem darauf ankommt, den Begriff etwas zu klären. Die Arbeitspflicht ist das Gegenstück zur Wehrpflicht, das Wort ist in Analogie zur Wehrpflicht gebildet. Dabei zeigt sich jedoch gleich, daß diese Aehnlichkeit rein äußerlich ist, denn während die Wehrpflicht die Verpflichtung einschließt, Waffendienste zu leisten, ist es offensichtlich, daß eine Verpflichtung zum Arbeiten für die Kriegswirtschaft bedeutungslos ist. Da für die meisten Menschen ein wirtschaftlicher Zwang zum Arbeiten vorliegt, ist die Aufstellung einer besonderen Pflicht dazu überflüssig und nur für die bedeutsam, die aus irgendwelchen Gründen nicht oder nicht mehr arbeiten. Das sind aber nicht diejenigen Arbeitskräfte, die für die Kriegswirtschaft von Bedeutung sind. Welchen Inhalt die Arbeitspflicht hat, läßt sich nun am besten aus der englischen Kriegswirtschaft erkennen. Das Bestreben, die „industrial conscription" zu vermeiden, ließ die Gewerkschaften auf vieles eingehen, was sie sonst nicht gutgeheißen hätten. Die Gegner des Munitionsgesetzes, so vor allem Snowden, erklärten demgegenüber, daß durch die Lohnregelung, die Bindung der Arbeiter und die öffentliche Disziplinierung schon eine verkappte Arbeitspflicht eingeführt sei, denn dadurch sei „der Arbeiter in jeder Hinsicht und zu allen Zwecken in der Lage eines mittelalterlichen Leibeigenen, der an die Scholle gebunden war".[81]) Wie steht es nun damit? Ueberblickt man diese Bestimmungen, so zeigt sich, daß der Arbeiter zwar den Betrieb nicht willkürlich wechseln konnte, es konnte ihm jedoch nicht vorgeschrieben werden, w o er zu arbeiten hatte, er konnte nicht in einen anderen Betrieb „versetzt" werden. Im Hilfsdienstgesetz dagegen bestand diese Möglichkeit für diejenigen, die nicht in der Kriegsindustrie oder in übersetzten Betrieben tätig waren, in den anderen Fällen mußte sie auch zweckwidrig erscheinen. Dieses w o, der Arbeits o r t, ist als das eigentliche Kernstück der Arbeitspflicht anzusehen. Erst die Möglichkeit, dem Einzelnen seinen Arbeitsort anzuweisen, würde ihm die Verfügung über seine Arbeitskraft völlig entziehen, das Verlassen der Arbeitsstelle ohne Genehmigung wäre damit von selbst ausgeschlossen. Alles andere ist als Beiwerk anzusehen, das auch für sich bestehen kann, wie der Krieg zeigte. Das Wesen der Arbeitspflicht ist die Möglichkeit, jeden an d e n Arbeitsplatz zu bringen, an den er im Kriege am zweckmäßigsten hingehört, ob er sonst noch besonderen Vorschriften unterliegt, öffentlicher Disziplinierung usw., ist dabei nicht entscheidend. Betrachtet man diese Maßnahme näher, so zeigt sich, daß sie nur dann von Bedeutung sein kann, wenn der Einzelne eben nicht dort beschäftigt ist, wo er es im Interesse der Kriegswirtschaft sein sollte. Das ist besonders im Anfang des Krieges der Fall, wenn die Wirtschaft vom Frieden zum Kriege übergeht. Die Umstellung der Betriebe, die hier stattfindet, ist begleitet von einer Umschichtung der Arbeitskräfte. Im Kriege hat man diese sich selbst, d. h. den Lohnunterschieden überlassen und es zeigt sich nun ganz deutlich, warum das Hilfsdienstgesetz nicht das bewirken konnte, was es wollte, nämlich die zweckmäßigste Verteilung der Arbeitskräfte, weil diese sich im großen und ganzen inzwischen schon von selbst durchgesetzt hatte, so daß das Gesetz in einen luftleeren Raum stoßen mußte. Die Arbeitspflicht erhält daher ihre eigentliche Bedeutung

---

[81]) Snowden, Labour in Chains, S. 5.

als Maßnahme zur Mobilisierung der Arbeit bei Kriegsbeginn. Im Kriege ging die Tendenz unzweideutig zur Einführung derartiger Maßnahmen, in Deutschland setzte sie sich durch, in England, wo sie vielleicht mehr genutzt hätte, nicht. Die Meinungsverschiedenheiten, die sich über diese Frage ergaben, hatten ihre Ursache hauptsächlich darin, daß man zwar jedem vorschreiben kann, w o er arbeiten soll, nicht aber w i e; man befürchtete deshalb von dieser Maßregel ein Nachlassen der Arbeitsproduktivität, eine Frage, die auch bei den Mobilisierungsvorbereitungen für die Zukunft, besonders in Amerika, wieder eine Rolle spielt.

2. Die Regelung des Kapitalzuflusses.

Bei der Regelung des Kapitalzuflusses an die Unternehmen sind zwei Gebiete zu unterscheiden: einmal die Regelung des Kapitalmarktes, vor allem der Börse zur Verhinderung der Emissionen, die im Sinne der Kriegswirtschaft unwichtig sind, und zweitens positiv, die Zuführung von Kapital an wichtige Unternehmen durch den Staat. Die hier getroffenen Maßnahmen entsprechen im allgemeinen den Formen der Friedenszeit. Im übrigen weist die Regelung in allen Ländern fast die gleichen Züge auf.

a) Deutschland. Gesetzesmaßnahmen zur Regelung des Kapitalmarktes wurden erst 1917 ergriffen. Bis dahin versuchte man durch entsprechende Handhabung schon vorhandener Bestimmungen oder Ausnutzung bestimmter Verhältnisse eine nichtgenehme Kapitalverteilung zu verhindern. Mittel zur Verhinderung unerwünschter Kapitalerhöhungen bzw. Neuausgaben waren vor allem das Verbot der Zulassung zum Börsenverkehr und die Androhung der Entziehung des Girokontoverkehrs mit der Reichsbank.[82]) Später wurden jedoch gesetzliche Maßnahmen getroffen. Im März 1917 [83]) wurde die Ausgabe von Teilschuldverschreibungen für genehmigungsbedürftig erklärt und November 1917 [84]) schließlich eine umfassendere Ueberwachung der Kapitalverteilung ermöglicht. Die Errichtung von Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften m. b.H. bz. die Kapitalerhöhungen bei schon bestehenden Gesellschaften wurde für genehmigungspflichtig erklärt, wenn das Kapital bzw. die Erhöhung mehr als 300 000 Mark betrug. Damit konnte der Zufluß von Kapital an Unternehmen, die für die Kriegswirtschaft von geringerer Bedeutung waren, verhindert werden.

Darüber hinaus mußte jedoch dafür gesorgt werden, daß den wichtigen Unternehmungen auch Kapital zufloß, eine Aufgabe, die viel wichtiger war, weil im Kriege Unternehmen mit Friedensproduktion kaum eröffnet werden konnten. Hierbei konnte man sich nun z. T. auf den gewöhnlichen Weg der Emission verlassen, da die Kriegsindustrie als die gewinnbringendste das Kapital anziehen mußte. Dieses Verfahren reichte jedoch allein nicht aus, denn 1. nahm der Staat den Kapitalmarkt stark in Anspruch, 2. waren die Betriebe in der Regel nicht geneigt, kostspielige Umstellungen oder Erweiterungen, die nach Kriegsschluß teilweise wieder wertlos werden mußten, auf eigene Rechnung vorzunehmen und 3. dauerte die Kapitalaufnahme einige Zeit, in der Kriegswirtschaft war eine schnelle

[82]) Der Deutsche Oekonomist, 1917, S. 821.
[83]) RGBl. 1917/220.
[84]) RGBl 1917/987.

Durchführung der geplanten Bauten usw. aber von besonderer Wichtigkeit. Daher fiel die Aufgabe der Versorgung der Industrie mit Kapital zu einem erheblichen Teil dem Staat zu. Die Formen, in denen dies geschah, sind im wesentlichen dieselben, in denen Subventionen auch sonst erteilt werden: verlorene Zuschüsse, rückzahlbare Darlehen, verzinslich oder unverzinslich und schließlich mehr eine Eigenart der Kriegswirtschaft, die Verbindung des Preises mit der Subvention. Hierbei trägt der Staat einen Teil der Kosten, zahlt ihn aber nicht gleich, sondern erst, wenn die Produktion in Gang kommt, durch Zuschlag eines bestimmten Betrages je Produktionseinheit zu dem Preis. Derartige Abmachungen fanden sich z. B. in der Sprengstoffindustrie. Auch in der Gewährung „reichlicher Preise" ist ein Subventionselement zu erblicken, wobei nur die Höhe der Unterstützung nicht festgelegt ist. Ferner wären noch die Anzahlungen auf den Preis zu erwähnen, die besonders bei den kapitalschwächeren kleineren Werken in Frage kamen.

Bei der Verschiedenartigkeit der Formen und der Vielzahl der Anwendungsgebiete läßt sich ein zahlenmäßiger Ueberblick kaum gewinnen. Ganz interessant ist jedoch die Höhe der Zuschüsse, die für Neu- und Erweiterungsbauten infolge des Hindenburgprogramms gewährt wurden. Sie wurden mit 350 Millionen Mark veranschlagt, jedoch um 120 Millionen überschritten, so daß sie sich schließlich auf 470 Millionen Mark beliefen, ohne Berücksichtigung erhöhter Preise für die neue Erzeugung.

b) England. In England wurden auf dem Gebiete der Kapitalkontrolle ähnliche Maßnahmen ergriffen wie in Deutschland, jedoch etwas früher. Schon 1915 wurde die Ausgabe von Wertpapieren von der Genehmigung des Schatzamtes abhängig gemacht, daß sie nur erteilte, wenn gewisse Bedingungen erfüllt waren: 1. Aufnahme für Betriebe in Großbritannien wurde nur zugelassen, wenn sie im nationalen Interesse lag, 2. für Werke, die im Empire lagen, nur wenn sie dringend nötig war und 3. Ausgabe ausländischer Wertpapiere wurde verboten. Als Ziel der Kontrolle wurde ausdrücklich bezeichnet: „alle Ausgaben zu verhindern, die nicht unmittelbar zur erfolgreichen Fortführung des Krieges nötig sind, in der Absicht, alle Kapitalien des Landes für die Ansprüche der Regierung und der dringenden Bedürfnisse der Kriegsindustrie zu erhalten." [85])

Daneben tritt wieder die Gewährung von Subventionen, die sich im wesentlichen in den gleichen Formen abspielt wie in Deutschland. Zuschüsse werden hier besonders an die wichtigen Industrien geleistet, die neuaufgebaut wurden, die chemische Industrie und die Glasindustrie. Für die Gewährung von Subventionen durch Verbindung des Zuschusses mit dem Preis wurde eine besondere Vertragsform entwickelt, die sogenannten Hilfsverträge („assisted contracts"), die besonders zur Beschleunigung der Umstellung der Industrie auf die Kriegsproduktion dienten. Dabei wurde entweder ein bestimmter, erhöhter Preis festgelegt, so daß dem Hersteller der Ueberschuß über die Kosten als Gewinn verblieb, oder es wurde vereinbart, die Herstellungskosten zuzüglich eines Gewinns zu zahlen, wobei der Gewinn mit den Kosten so verbunden wurde, daß er mit sinkenden Kosten stieg, also ein Anreiz zur Niedrighaltung der Kosten gegeben war.

---

[85]) Treasury Instructions to the Capital Issues Committee.

Diese Verträge wurden zuerst vom War Office entwickelt, später aber auch vom Munitions-Ministerium angewandt.

Die Gesamtkosten der Zuschüsse zu Nicht-Staatsfabriken betrug bis 1917 66 Millionen Pfund.[86]) Für die Ausdehnung der Eisen- und Stahlwerke wurden bis zum gleichen Jahr (einschließlich 1917) 20 Millionen Pfund gegeben.[87])

c) Amerika. Auch hier läßt sich im wesentlichen die gleiche Entwicklung feststellen wie in den anderen Ländern. Im April 1918 wurde eine Kontrollstelle für die Ausgabe von Wertpapieren geschaffen, das Capital Issues Committee und entsprechend den 12 Federal Reserve Distrikten, 12 Bezirks-Ausschüsse. Die Aufgabe der Kommission wurde mit folgenden Worten beschrieben: „Es ist der Zweck der Kommission, das Anlagekapital zu erhalten (conserve) um eine angemessene Befriedigung der Ansprüche der Regierung und der wichtigen Kriegsindustrie zu sichern, zur Durchführung der Parole der Regierung „War Business First"." [88]) Bei seiner Tätigkeit bediente sich die Kommission der Unterstützung der Banken und Bankier-Vereinigungen, deren Hilfe schon deshalb erforderlich war, weil das Capital Issues Committee an einem Mangel litt, der sich ähnlich schon z. T. bei der amerikanischen Arbeitspolitik fand. Es besaß weder eine rechtliche Handhabe, denjenigen, der Wertpapiere auf den Markt bringen wollte, zu zwingen, seine Angelegenheit zur Entscheidung vorzulegen, noch konnte es die Durchführung seiner Beschlüsse erzwingen. Es war daher auf die Unterstützung der Banken bei der Prüfung und bei der Durchführung der Entscheidung angewiesen. Zu diesem Zweck appellierte es an die Einsicht und den Patriotismus derjenigen, die eine Ausgabe von Wertpapieren beabsichtigten. Beide waren jedoch anscheinend gerade bei denen nicht sehr stark entwickelt, denen die Entscheidung ungelegen sein mußte, denn „der Ausschuß konnte nicht wirksam mit vielen Unternehmen verfahren, deren Emissionshäuser oder Leiter taub gegen jeden Appell an ihren Patriotismus blieben. Diese Verhältnisse erlaubten weiter einen Verkehr in wertlosen oder betrügerischen Wertpapieren, der von der Kommission nicht gehindert werden konnte, obwohl er äußerst unverträglich mit den nationalen Interessen war." [89]) Schon während des Krieges zeigte sich daher das Verlangen nach einer Zwangsprüfung, das folgendermaßen begründet wurde: „Der besonnene und patriotische Bürger, der seine Pläne der Regierung freiwillig unterbreitet, sollte nicht gegenüber dem weniger nachdenklichen oder weniger skrupellosen Mitbürger benachteiligt werden, der seine Privatgeschäfte drauflos betreibt ohne Rücksicht auf die Kriegsbedürfnisse seines Landes. Während patriotische Geschäftsleute und Bankiers in vielen Fällen die Frage, ob die Emission nützlich für die Durchführung des Krieges sein wird, freiwillig unterbreiten, so ist es doch sicher wünschenswert, daß Angelegenheiten von so großer Wichtigkeit nicht auf vollkommen freiwilliger Grundlage bleiben sollten." [90]) Die Begründung ist nicht nur für diesen Einzelfall interessant, sondern sie zeigt,

---

[86]) Committee on Public Accounts, 1918, S. 103.
[87]) War Cabinet, Report, 1917, S. 79.
[88]) Capital Issues Committee, Report, S. 1.
[89]) Capital Issues Committee, Report, S. 3.
[90]) War Finance Corporation Bill, Report.

welche Gedankengänge in dem besonders individualistischen Amerika die Ausdehnung des Staatseingriffs veranlaßten und wie sie gerechtfertigt wurde. Zur Durchführung dieser Zwangsprüfung ist es jedoch nicht mehr gekommen. Unter diesen Umständen konnte das Capital Issues Committee für die Kriegswirtschaft kaum von großer Bedeutung werden. Seine geringe Machtfülle mußte es zudem bei seinen Entscheidungen zur Vorsicht veranlassen, was sich auch aus der zahlenmäßigen Betrachtung seiner Tätigkeit ergibt. Von Wertpapieren im Nennwert von 2,5 Milliarden Dollar, deren Beurteilung ihm unterbreitet wurde, wies es nur Papiere im Werte von 500 000 Dollar zurück, da ihre Ausgabe unerwünscht sei, also ein sehr bescheidener Prozentsatz.[91])

Daneben wurde die Kriegsindustrie aber auch in den Vereinigten Staaten unmittelbar unterstützt. Hier spielten einmal die Vorschüsse der Beschaffungsstellen an die Lieferer eine bedeutsame Rolle. Zur Gewährung derartiger Vorschüsse wurden die Behörden während des Krieges ausdrücklich ermächtigt. Ferner wurde eine besondere Gesellschaft gegründet, die War Finance Corporation, zu dem Zweck „eine Einrichtung zu schaffen, an die die Banken des Landes sich wenden können, um eine Entlastung von Vorschüssen zu erreichen, die sie der Kriegsindustrie gemacht hatten, gegen Sicherheiten, die nicht rediskontfähig bei einer der Federal Reserve Banken waren." [92]) Die WFC trat also nicht unmittelbar mit der Industrie, sondern nur mit den Banken in Verbindung. Ihr Kapital, das vom Staat aufgebracht werden sollte, betrug 500 Millionen Dollar, von denen jedoch nur 140 Millionen eingezogen wurden. Trotz ihrer Bestimmung ist die Gesellschaft für die Kriegsindustrie nicht von großer Bedeutung geworden, da sie es „vermied, Darlehen zu machen, die eine Spekulation in bezug auf die Dauer des Krieges in sich schlossen oder deren Sicherheit durch die Aufhebung der Kriegsaufträge gefährdet war.[93]) Dementsprechend ging der größte Teil ihrer Gelder an andere Produktionszweige, besonders Betriebe der öffentlichen Versorgung, der Nahrungsmittelindustrie und vor allem half sie bei der Unterbringung der Kriegsanleihe (Liberty Bonds).

Zusammenfassend betrachtet, zeigen sich bei der Regelung des Kapitalzuflusses Besonderheiten nur in der Emissionskontrolle und in der Verbindung der Preise mit Subventionselementen. Im übrigen entsprechen die Mittel, die angewandt wurden, denen die schon aus der Friedenszeit her bekannt waren.

3. Die Rohstoffwirtschaft.

I. Allgemeines.

Unter Bewirtschaftung soll die staatlich geregelte oder überwachte Beschaffung und Verteilung der Rohstoffe verstanden werden. Das Ziel dieser Bewirtschaftung ist, entsprechend den Aufgaben der Kriegswirtschaft, die Rohstoffe in erster Linie den Betrieben zuzuleiten, die in der Lage sind, sie zu Kriegsmaterial zu verarbeiten unter Einschränkung der

---

[91]) Capital Issues Committee, Report S. 5, Exhibit A.

[92]) Official Bulletin, 6. Juni, S. 16.

[93]) War Finance Corporation, Report, S. 5.

Verwendung zu Zwecken des bürgerlichen Bedarfs, der kurz als Friedensbedarf bezeichnet werden kann. Zur Erreichung dieses Ziels ist die Erlangung der Verfügungsgewalt über die Rohstoffe erforderlich. Diese kann entweder dadurch erreicht werden, daß der Staat die Rohstoffe selbst in seinen Besitz nimmt oder dadurch, daß lediglich die Verfügungsgewalt des augenblicklichen Eigentümers zugunsten des Staates beschränkt wird. Es ergeben sich also folgende Möglichkeiten für die Erlangung der Verfügungsgewalt über die Rohstoffe: 1. Uebernahme, 2. Verfügungsbeschränkung.

1. Das Hauptmittel zur Uebernahme der Rohstoffe ist der Kauf. Daneben spielt die Enteignung eine Rolle und schließlich läßt sich noch eine dritte Form feststellen, der Zwangskauf, bei dem der Staat das rechtliche oder tatsächliche Ankaufsmonopol besitzt, die Ware also nur an die vorgeschriebenen staatlichen Beauftragten verkauft werden darf. Dieser Fall stellt ein Mittelding zwischen Kauf und Enteignung dar. Für den Besitzer oder Erzeuger der Rohstoffe kommt er allerdings praktisch meist der Enteignung gleich, was auch oft dadurch zum Ausdruck kommt, daß bei Nichtablieferung oder -einigung über den Preis eine Enteignung stattfindet.

2. Nimmt der Staat die Rohstoffe nicht in seinen Besitz, so muß er sich in anderer Weise die Möglichkeit verschaffen, die Rohstoffe dorthin lenken zu können, wo sie gebraucht werden. Dazu dient die Verfügungsbeschränkung. Sie nimmt dem Besitzer das Recht, mit den Rohstoffen beliebig zu verfahren und gibt dem Staat die Möglichkeit, den Verkauf oder die Verarbeitung von bestimmten Bedingungen abhängig zu machen.

Während der erste Weg, die Uebernahme, die Schaffung einer staatlichen Handelsorganisation u. U. unter Heranziehung der bisherigen Händler verlangt, ist der zweite einfacher und ohne große organisatorische Aenderungen durchführbar, dafür ist die Kontrolle, die durch ihn ausgeübt wird, aber lockerer. Die Bewirtschaftung beginnt daher in der Regel mit der einfach durchzuführenden Verfügungsbeschränkung und hat die Tendenz, mit zunehmender Knappheit der Rohstoffe zu einer stärkeren Zusammenfassung der Vorräte in der Hand des Staates fortzuschreiten.

Auch bei der Verteilung ergeben sich eine Reihe von verschiedenen Möglichkeiten. Einmal bei den Mitteln, die die Verteilung der Rohstoffe auf die im Sinne der Kriegswirtschaft wichtigsten Bedürfnisse regeln sollen. Hier kann entweder eine Prüfung und Sonderung der Aufträge stattfinden und für diejenigen, die für die Kriegswirtschaft von Bedeutung sind, eine Bescheinigung ausgestellt werden, die zum Bezug der Rohstoffe berechtigt. Ohne einen derartigen Bezugsschein darf keine Lieferung stattfinden. Ein solcher Schein wird nur für bestimmte Aufträge ausgestellt, für die, deren kriegswirtschaftliche Bedeutung anerkannt ist. An Stelle der Scheidung in wichtige und unwichtige Nachfrage, von denen die letzte nicht befriedigt wird, kann jedoch auch eine gradweise Abstufung der Nachfrage in dringliche und weniger dringliche stattfinden, mit der Bestimmung, daß beide zu befriedigen sind, jedoch in verschiedener Reihenfolge und damit meist praktisch auch in verschiedenem Umfang, nämlich die dringliche Nachfrage vor der weniger dringlichen. Man kann diese beiden Verfahren kurz als Bezugsschein- und Dringlichkeitssystem bezeichnen.

Eine dritte Gruppe ergibt sich aus der Verbindung beider. Dabei kann der Ausgangspunkt entweder das Bezugsscheinsystem sein, das durch Bestimmungen über die Reihenfolge, in der die Aufträge auszuführen sind, ergänzt werden kann, oder das Dringlichkeitssystem, das sich dem Bezugsscheinsystem dadurch nähern kann, daß bestimmte Dringlichkeitsgruppen von der Belieferung ausgeschlossen werden. Dadurch wird aus dem Dringlichkeitsschein, der lediglich die Reihenfolge angibt, in der die Aufträge auszuführen sind, eine Bescheinigung, ohne die keine Rohstoffe zu erhalten sind.

Ferner ergeben sich Verschiedenheiten, je nachdem wie die Höhe der den einzelnen Bedarfsgruppen zufließenden Rohstoffmengen bestimmt wird. Entweder sie ist nicht beschränkt, d. h. es wird den Beschaffungsstellen oder den Betrieben überlassen, Aufträge in der Höhe zu erteilen, die ihnen nötig erscheint, und zu versuchen, sich mit Hilfe der Scheine die nötigen Rohstoffe zu beschaffen. Dabei bedeutet „nicht beschränkt" allerdings nicht beliebig hoch. Eine Beschränkung findet statt durch das Beschaffungsprogramm bzw. die Aufträge, die den Betrieben erteilt werden, jedoch findet keine zahlenmäßige Beschränkung nach der Höhe der Rohstoffmenge statt, die dem einzelnen Verwendungszweck zusteht. Diese Rohstoffmenge kann aber auch im Gegensatz dazu durch Kontingente im voraus für eine bestimmte Zeit auf eine gewisse Höhe festgelegt und beschränkt sein.

Schließlich ergeben sich Unterschiede, die allerdings schwerer faßbar sind, in der Art und Weise wie der Verarbeiter sich die Rohstoffe beschafft. Entweder durch Kauf, d. h. er versucht mit Hilfe der Scheine sich die Rohstoffe zu beschaffen, in der Regel bei seinem bisherigen Lieferer oder von einem anderen, u. U. beim Staat. Jedenfalls liegt die Initiative hier beim Verbraucher, der sich selbst um die Auffindung einer Versorgungsquelle kümmern muß. Es kann jedoch auch so sein, daß ihm die Sorge um die Beschaffung der Rohstoffe dadurch genommen wird, daß für die kriegswirtschaftlich wichtigen Aufträge ein Belieferungssystem eingerichtet wird, durch das jedem, der einen solchen Auftrag hat, die zur Ausführung erforderlichen Rohstoffmengen zugewiesen werden, meist auf Antrag, manchmal sogar ohne daß der Verarbeiter überhaupt dabei tätig wird. Der Unterschied zwischen Kauf und Zuweisung liegt darin, daß der Verbraucher einmal selbst für die Beschaffung der Rohstoffe zu sorgen hat, so daß der Bezugsschein z. B. ihn zwar berechtigt, Rohstoffe zu beziehen, ihm aber keine Sicherheit gibt, daß er sie sich auch tatsächlich beschaffen kann. Bei der Zuweisung ist die Verteilung so geregelt, daß die Deckung des einmal anerkannten Bedarfs nicht von den mehr oder weniger erfolgreichen Bemühungen des Verbrauchers um die Beschaffung der Rohstoffe abhängt, sondern durch Ueberweisung an ihn bewirkt wird. Während er im ersten Fall handeln muß, braucht er sich im zweiten nur zu melden. Auch hier kommen Mischformen vor, die die Unterscheidung im Einzelfall noch erschweren.

Insgesamt ergibt sich also folgendes Schema:

I. Die Beschaffung der Verfügungsmöglichkeit.
   1. Uebernahme der Rohstoffe durch den Staat.
      a) Kauf, b) Enteignung, c) Zwangskauf.
   2. Verfügungsbeschränkung.

II. Die Verteilung.
1. Die Mittel der Verteilung.
a) Bezugsscheinsystem, b) Dringlichkeitssystem.
2. Die Höhe der Bedarfsgruppen.
a) Nicht beschränkt, b) Beschränkt durch (Rohstoff-)Kontingente.
3. Das Verfahren der Bedarfsdeckung.
a) Kauf, b) Zuweisung.

II. Deutschland.

1. Allgemeiner Ueberblick über die Mittel der deutschen Rohstoffwirtschaft.

Die deutsche Rohstoffwirtschaft stand vor allem im Zeichen großer Knappheit. Die Drosselung der ausländischen Zufuhr verringerte die verfügbaren Mengen so stark, daß die Rohstoffwirtschaft zum Mittelpunkt der industriellen Kriegswirtschaft wurde. Die erste Maßnahme, die nach der Gründung der Kriegs-Rohstoff-Abteilung getroffen wurde, war eine Erhebung der Rohstoffvorräte bei rund 1000 Firmen, den Lieferanten des Preußischen Kriegsministeriums, um einen Ueberblick über die Vorräte und die Deckungszeit zu erhalten. Diese machte in der Regel nicht einmal ein Jahr aus, bei Metallen betrug sie meist nur drei bis vier Monate. Damit ergab sich ohne weiteres die Aufgabe, die vorhandenen und hinzutretenden Rohstoffe nur den wichtigsten Verwendungszwecken zuzuleiten und alle anderen soweit wie möglich zurückzudrängen. Die Hauptmaßnahme, um die Verfügungsgewalt über die Rohstoffe zu bekommen, bildete dabei die sogenannte „Beschlagnahme". Ihr Inhalt besteht aus einer Verfügungsbeschränkung, die dem Besitzer der Rohstoffe die freie Verwendungsmöglichkeit nahm und eine Veräußerung oder Verarbeitung nur unter bestimmten Bedingungen zuließ. Diese Bestimmungen hatten bei Metallen z. B. folgenden Wortlaut:

„Die Verwendung der beschlagnahmten Bestände wird in folgender Weise geregelt:

a) Die beschlagnahmten Vorräte verbleiben in den Lagerräumen und sind tunlichst gesondert aufzubewahren. Es ist ein Lagerbuch einzurichten, aus welchem jede Aenderung der Vorratsmengen und ihre Verwendung ersichtlich sein muß, und den Polizei- und Militärbehörden ist jederzeit die Prüfung der Läger und des Lagerbuchs sowie die Besichtigung des Betriebes zu gestatten.

b) Aus den beschlagnahmten Vorräten dürfen entnommen werden:

1. Mengen zur Ausführung von Kriegslieferungen im eigenen Betriebe.

2. Mengen zur Ausführung von Kriegslieferungen in fremden (inländischen) Betrieben, sofern der Abnehmer dies durch eine schriftliche Erklärung nachgewiesen und außerdem in gleicher Weise bestätigt hat, daß seine vorhandenen und hinzutretenden Bestände beschlagnahmt sind. Auf Anfordern des Lieferers, ferner bei allen Lieferungen an Personen, Firmen usw., deren Bestände nicht beschlagnahmt sind, sowie bei Lieferungen an Händler, sofern es sich nicht um Abfälle oder Rückstände handelt, muß

der Abnehmer die Verwendung zu Kriegszwecken durch vorschriftsmäßig ausgefüllte Belegscheine vorher nachweisen. Die schriftlichen Erklärungen und Belegscheine sind von dem Lieferer aufzubewahren.

3. Mengen für Ausbesserungen zur Aufrechterhaltung eines mit Kriegslieferungen beschäftigten Betriebes, die nicht durch andere Metalle ersetzbar sind, sofern die Vertragerfüllung ohne diese Arbeiten nicht möglich ist. Die zu solchen Zwecken entnommenen Mengen sind besonders zu buchen.[94])

4. Mengen zur Aufrechterhaltung eines landwirtschaftlichen Betriebes für Ausbesserungen an den in Gebrauch befindlichen landwirtschaftlichen Maschinen und Geräten, die nicht durch andere Metalle ersetzbar sind.[95])

(Die bei den Ausbesserungen unter 3 und 4 entfallenden Metalle sind beschlagnahmt; es wird anheimgestellt, sie der Kriegs-Metall-AG. unter Hinweis auf die vorliegende Verfügung zum Kauf anzubieten, sobald die in § 5 angegebenen Mindestmengen angesammelt sind.)

5. Die vom Kriegsministerium (KRA) freigegebenen Mengen.

6. Die von der Kriegs-Metall-AG. angekauften Mengen."

Die Beschlagnahmeerklärung erfolgte in der Regel durch öffentliche Bekanntmachung, anfänglich durch Zustellung einer Beschlagnahmeverfügung durch die stellvertretenden Generalkommandos an die in Frage kommenden Betriebe usw. (Einzelbeschlagnahme).

Die eben angeführten Beschlagnahmebestimmungen sind besonders in folgender Hinsicht zu betrachten. Die Hauptaufgabe bestand darin, die durch die Beschlagnahme gewissermaßen festgefrorenen Rohstoffe so wieder beweglich zu machen, daß sie zu den Verarbeitern kamen, die sie im Interesse der Kriegswirtschaft brauchten. Dies konnte anfänglich nur in verhältnismäßig loser Form geschehen. Das Mittel, die Verwendung der Rohstoffe zur Herstellung von Heeresbedarf zu sichern, bildete der Belegschein, dessen Hauptbestimmungen z. B. folgendermaßen lauteten:

„Ich versichere hiermit an Eides Statt, daß ich die nachstehend aufgeführten Metalle . . . . . zur Ausführung des nebenbezeichneten Auftrags auf eine Kriegslieferung mindestens in der angegebenen Menge gebrauche, und daß sie zur Ausführung dieses Auftrags entsprechend den Lieferungsvorschriften unentbehrlich und unersetzlich sind:

(Es folgt die Bestimmung, daß die Abfälle der Kriegs-Metall A. G. anzubieten sind.)

Unterschrift des Rohstoffkäufers und der vorausgehenden Besteller bis zu dem, der den Auftrag von der Behörde unmittelbar empfangen hat: . . . . .

Angabe der bestellenden Behörde, Nummer, Datum und Gegenstand des Auftrags: . . . . .

Einen solchen Schein konnte derjenige ausstellen, der eine Kriegslieferung auszuführen hatte, wobei als Kriegslieferung alle Aufträge von einer der folgenden deutschen Stellen galten:

---

[94]) Diese Bestimmungen sollten lediglich die Verwendung von Metallen bei Betriebsstörungen ermöglichen.

[95]) dasselbe.

Militär- und Marinebehörden, Reichs- und Staatseisenbahnverwaltungen ohne weiteres; Postbehörden, Bergämter, Hafenbauämter, Medizinalverwaltungen (staatliche und städtische) und andere Reichs- und Staatsbehörden, wenn die Aufträge mit dem Vermerk versehen waren, daß die Ausführung im Interesse der Landesverteidigung nötig und unersetzlich sei.

Wer eine solche Kriegslieferung auszuführen hatte, war also ohne weiteres berechtigt, Rohstoffe zu beziehen bzw. zu verarbeiten, falls er selbst Rohstoffe im Besitz hatte.

Damit war die Verwendung der Rohstoffe für den unmittelbaren Kriegsbedarf gesichert. Daneben mußte jedoch auch der Friedensbedarf und der mittelbare Kriegsbedarf, der Bedarf, der zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Betriebe erforderlich war, wenigstens in gewissem Grade berücksichtigt werden. Dazu dienten die Freigabescheine, deren Ausstellung vom Lieferanten unter genauer Angabe des Verwendungszwecks bei der KRA beantragt werden mußten. Später wurde diese Aufgabe z. T. bestimmten Unterstellen übertragen. Die Hauptbestimmungen eines solchen Freigabescheins lauteten z. B.:

„Dieser Freigabeschein berechtigt zur Entnahme und Verwendung nachstehender Mengen von Sparmetallen: . . . . . .

Die Verwendung der freigegebenen Mengen ist ausschließlich für das Inland und für nachfolgende Zwecke gestattet: . . . . . .
Bestimmungen: Der Freigabeschein ist vom Inhaber als Beleg für die Rechtmäßigkeit der Entnahme aufzubewahren.

Die Mengen sind nach Möglichkeit den eigenen Beständen zu entnehmen.

Nur soweit die eigenen Mengen . . . . nicht reichen, ist der Bezug der fehlenden Mengen von anderer Seite gestattet.

Ueber die Ein- und Ausgänge sind genaue Eintragungen ins Lagerbuch zu machen."

Die Form und besonders die einzelnen Bestimmungen änderten sich je nach der Stoffart und bei einer Stoffart wieder im Laufe der Zeit, teilweise wurden auch schriftlich Sonderzusätze gemacht, z. B. daß eine entsprechende Menge Altmetall abzuliefern sei, falls Maschinenteile usw. ausgebaut wurden.

Diese Maßnahmen stellen ein typisches Bezugsscheinsystem dar. Während aber die nicht unmittelbar kriegswichtigen Aufträge auf ihre Berechtigung zum Rohstoffbezug hin geprüft wurden, sicherte ein Heeresauftrag und die ihm gleichstehenden Aufträge ohne weiteres das Recht zum Bezug der Rohstoffe. Dadurch wurde die Verwendung der Rohstoffe zu kriegswichtigen Zwecken erreicht, ohne daß der Staat die Rohstoffe in seinen Besitz nahm. Da aber bald nach Anfang des Krieges die Schwierigkeit, Rohstoffe überhaupt zu beschaffen, vorausgesehen wurde, wurden Gesellschaften gegründet, die der Kriegsindustrie die erforderlichen Rohstoffe verschaffen sollten. Diese Kriegsrohstoffgesellschaften, die in der Form der Aktiengesellschaft oder GmbH. von den Betrieben gegründet wurden, die für die Herstellung von Kriegsmaterial am bedeutendsten waren, sollten dazu dienen, diesen die Rohstoffmengen zu beschaffen, mit denen sie sich anderweitig nicht eindecken konnten. Als erste entstand am 2. September 1914 die Kriegs-Metall-A. G., es folgte die Kriegs-Chemikalien-

A. G., die Kriegs-Leder-A. G., die Kriegs-Wollbedarf-A. G. usw., um nur die wichtigsten zu nennen. Sie verschafften sich die Rohstoffe durch freihändigen Kauf, Lieferungsverträge mit den Erzeugern, an sie gingen die beschlagnahmten Haushaltungsgegenstände und in ihren Händen wurde allmählich die Einfuhr zusammengefaßt. Da sie dadurch die meisten Beschaffungsquellen in Anspruch nahmen und die außerhalb ihres Bereichs befindliche Ware immer geringer wurde, wurde der öffentliche Charakter dieser Gesellschaften, der anfänglich hinter dem privatwirtschaftlichen der Selbstversorgung der Industrie zurücktrat, immer deutlicher. Sie waren allerdings, das mag ergänzend bemerkt werden, von Anfang an nicht auf Gewinnerzielung eingestellt, sondern sollten gemeinnützig arbeiten. Je mehr sie jedoch die Rohstoffe an sich zogen, desto weniger konnte ihre Leitung von den Interessenten abhängig bleiben. Ihre Selbständigkeit wurde daher immer mehr eingeengt und insbesondere wurde ihnen bald die Verteilung der verfügbaren Mengen entzogen und der KRA übergeben, ebenso wurde ihre Geschäftsführung durch einen Beauftragten der KRA überwacht, ohne dessen Zustimmung schließlich keine wichtigen Bestimmungen getroffen werden konnten. Die Gesellschaften wurden damit zu ausführenden Organen der Kriegs-Rohstoff-Abteilung. Um Rohstoffe von ihnen zu erhalten, mußte der Bedarf angemeldet werden, der nach Menge und Art der verlangten Rohstoffe geprüft wurde. Monatlich einmal wurden dann die verfügbaren Mengen den einzelnen Firmen zugeteilt. Neben dieser einmaligen Zuweisung, die in zu großen Abständen erfolgte, wurde für besonders dringende Fälle eine Sonderzuweisung eingeführt. Je stärker die Gesellschaften die Vorräte in ihrer Hand zusammenfaßten, desto mehr trat an die Stelle des „Kaufs" die „Zuweisung", wie diese beiden Arten der Bedarfsdeckung in dem Schema der Rohstoffwirtschaft bezeichnet wurden.

Auch auf die Gestaltung der Bedarfshöhe nahm die Rohstoffwirtschaft allmählich stärkeren Einfluß. Während beim Belegscheinsystem, bei dem jeder Heeresauftrag zum Bezug der entsprechenden Rohstoffmenge berechtigte, der Bedarf durchaus das Primäre war, den es zu sichern, weniger aber zu regeln und zu beschränken galt, setzt sich mit steigender Knappheit die Tendenz durch, den Bedarf auch von der Rohstoffseite her durch Kontingente auf eine bestimmte Zeit festzulegen. Dies findet sich besonders bei den Metallen, später auch den Spinnstoffen.

Nach dieser kurzen Darlegung der Hauptformen, in denen sich die Bewirtschaftung vollzog, sollen im folgenden einige der wichtigsten Bewirtschaftungssysteme unter Hervorkehrung der typischen Merkmale dargestellt werden.

2. Nicht-Eisenmetalle.

(Im folgenden wird an Stelle des umständlichen Worts „Nicht-Eisenmetalle" kurz die Bezeichnung „Metalle" gebraucht, worunter bei der Bewirtschaftung im Kriege alle Metalle mit Ausnahme von Eisen und Stahl verstanden wurden, deren Bewirtschaftung einer anderen Sektion oblag.)

Die Metallwirtschaft ist eine der schärfsten Bewirtschaftungsformen überhaupt gewesen, da es sich hier um Rohstoffe handelte, die zur Kriegsführung unentbehrlich waren, bei denen Deutschland aber zum größten Teil, teilweise sogar vollständig vom Ausland abhängig war. Schon 1914 wurden die meisten Metalle, darunter Kupfer, Nickel, Zinn beschlagnahmt

und durch das oben geschilderte System der Freigaben und Belegscheine bewirtschaftet. Soweit die Firmen nicht in der Lage waren, sich für die Aufträge Rohstoffe zu beschaffen, sei es im freien Handel oder aus fremden oder eigenen Beständen, konnten sie Zuweisung der fehlenden Menge durch die Kriegs-Metall-A. G. beantragen. Ursprünglich galt dies nur für Heeresaufträge. Da die Rohstoffbeschaffung jedoch auf immer größere Schwierigkeiten stieß, konnten auch Zuweisungen auf Freigabescheine, also nicht für unmittelbaren Heeresbedarf stattfinden, „wenn ein dringendes öffentliches Interesse" vorlag, besonders also zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der kriegswichtigen Betriebe. Die Gesellschaft verschaffte sich die Metalle in der verschiedensten Weise. Einmal schloß sie Lieferungsverträge mit Bergwerken und Hütten ab, denen sie häufig Unterstützungen zur Erweiterung des Betriebes gab und dafür die gesamte Erzeugung für sich in Anspruch nahm. Ebenso unterstützte sie die Errichtung neuer Werke, die besonders in der Aluminium-Industrie von großer Bedeutung wurden. Weiter betrieb sie auch Bergwerke in der Türkei und Serbien, für die sie z. T. zur Versorgungsstelle mit allen für den Betrieb und seine Belegschaft nötigen Gegenständen wurde. Auch die Einfuhr wurde allmählich in ihrer Hand zusammengefaßt, durch Verringerung des beschlagnahmefreien Teils der von Privaten eingeführten Mengen und durch Aufbau einer eigenen Einkaufsorganisation. In ihrer Hand flossen die beschlagnahmten Gebrauchsgegenstände zusammen, die sie von den Hütten, mit denen sie im Vertragsverhältnis stand, umarbeiten ließ. Schließlich kaufte sie freihändig Metall im Inland aus beschlagnahmten Mengen, die nicht den Weg zu einem berechtigten Verbraucher gefunden hatten. Falls dabei keine friedliche Einigung möglich war, wurde zur Enteignung geschritten, die aber meist zu vermeiden gesucht wurde.

Allmählich machten sich bei den knappen Metallen die Lücken des Belegscheinsystems aber bemerkbar. Da die Beschaffungsstellen anfänglich bei der Auftragserteilung frei waren und die Bewirtschaftungsstellen im wesentlichen nur die Aufgabe hatten, ihre Wünsche zu erfüllen, war durch den Belegschein die Höhe der Bestellungen nicht irgendwie begrenzt, er bewirkte nur, daß die Bestände in erster Linie zur Herstellung von Kriegsmaterial verwendet wurden. Der Belegschein sicherte aber nicht ohne weiteres, daß der Inhaber die nötigen Rohstoffe auch zur richtigen Zeit bekam, wenngleich die Kriegs-Metall-A. G. im Notfall half. Die Knappheit des Materials führte deshalb zu einem Rennen der Verbraucher um die Rohstoffe, wobei jeder seinen Anspruch möglichst durch Ueberforderungen zu decken suchte. So wurden z. B. in einem Monat von den Verarbeitern für Zink Belegscheine über 62 000 Tonnen ausgestellt, während der Friedensverbrauch nur 22 000 Tonnen und der tatsächliche Verbrauch während dieser Zeit 18 000 Tonnen betrug! Ebenso war auch die zweckmäßige Verwendung der Rohstoffe völlig in die Hand des Verarbeiters gelegt. Die Metall-Freigabe-Stelle äußerte sich in einem Bericht darüber folgendermaßen: „Der Nachteil dieses Verfahrens lag darin, daß die sparsame Verwendung für Kriegslieferungen dem Gewissen des einzelnen anvertraut war; das eigene Gewissen ist aber bei den meisten Menschen ein sehr milder Richter."

Mit der zunehmenden Verknappung der Metalle wurde es daher nötig, Bedarf und Deckungsmöglichkeit schärfer miteinander zu verbinden und gleichzeitig zur Schonung der Bestände die zweckmäßigste Verwendung der Rohstoffe zu sichern. Dies geschah durch die Kontingentierung des Metallverbrauchs. Die erste Kontingentierung erfolgte 1916 bei Zinn und Nickel, seit Oktober 1917 wurde sie ausgedehnt auf Kupfer, Aluminium, Zink und Blei und später auf Chrom, Magnesium und Wismut. Die Kontingentierung erfolgte in der Weise, daß den Hauptbeschaffungsstellen, nicht den unmittelbaren Verbrauchern, für eine bestimmte Zeit eine feste Menge von Metallen zum Verbrauch zugebilligt wurde. Ebenso wurde für den mittelbaren Kriegs- und den Friedensbedarf der Metall-Freigabe-Stelle eine bestimmte Menge zur Verfügung gestellt, die die weitere Verteilung übernahm. Auch den Industrien, deren Ausfuhr weiter unterhalten werden sollte, wurden Kontingente zur Verfügung gestellt, deren Verteilung dem Verband der betreffenden Industrie oblag. Zur Uebersicht über die Kontingente wurden Kontingentslisten aufgestellt, die in Tabellenform die Mengen angaben, die den einzelnen Beschaffungsstellen und sonstigen Verwendungszwecken zugebilligt waren. Die Kontingentierung erfolgte anfänglich auf drei Monate, seit 1918 auf ein halbes Jahr. Die Grundlage bildeten Bedarfsanmeldungen der Beschaffungsstellen, die mit der Gesamtmenge der verfügbaren Metalle in Einklang gebracht werden mußten. Ließ sich in den Besprechungen zwischen der KRA und den Beschaffungsstellen keine Einigung erzielen, so lag die letzte Entscheidung bei der Obersten Heeresleitung, die die Wichtigkeit des strittigen Bedarfs am besten beurteilen konnte. Lagen die Kontingente fest, so war die Höhe der Bestellungen auch von der Rohstoffseite her begrenzt und damit entfiel jeder Grund zu Ueberforderungen bei der Bestellung. Weiter war die Möglichkeit ausgeschaltet, daß durch zu hohe Aufträge die Bestände zu stark angegriffen wurden.

Es galt nun noch die zweckmäßigste Verwendung der Metalle zu sichern. Dies geschah dadurch, daß den Beschaffungsstellen die Verfügung über ihr Kontingent selbst überlassen wurde. Sie hatten selbst dafür zu sorgen, daß die zur Ausführung ihrer Aufträge nötigen Mengen im Einklang mit ihrem Kontingent blieben. Infolgedessen hatten sie Interesse daran, auf die zweckmäßigste Verwendung der ihnen zugebilligten Mengen zu achten, um mit den gegebenen Mitteln möglichst viel zu erreichen. Das Verfahren dabei war folgendermaßen: der Lieferant meldete seinen Bedarf an Rohstoffen der Beschaffungsstelle und zwar für jeden Auftrag einzeln. Dabei war folgendes anzugeben: Gegenstand der Lieferung und Bestellungszeit, Empfänger der beantragten Rohstoffe (der sogenannte „Erstverbraucher", d. h. der Unterlieferer des Antragstellers, bzw. dessen Lieferer), voraussichtliche Höhe der Ablieferung der bestellten Ware im Verbrauchsmonat, Rohstoffverbrauch, Bestand an Rohstoffen, Lieferant der Vorfabrikate, dessen Verbrauch und Bestand, angeforderte (aus eigenen Bestand nicht zu deckende) Menge, getrennt nach reinem Material und Altmaterial. Die Beschaffungsstelle prüfte diese Angaben nach Menge und Art der verlangten Rohstoffe usw. und stellte über die erforderlichen Mengen einen „Bezugsschein" aus, der dem Lieferanten zugesandt wurde und hauptsächlich folgende Bestimmungen hatte:

Auftrag .....

(Bestellende Behörde und Art des Gegenstandes)

Auf Grund dieses Bezugsscheins sind die nachstehend bezeichneten Firmen berechtigt, ohne weiteren Beleg, ihren Beständen an Metallen zur Ausführung des oben gekennzeichneten Auftrags die nachgenannten Mengen zu entnehmen:

Name und Sitz der Firma	Metallart	Umfang der zulässigen Entnahme	Umfang der Zuweisung
		(Angabe der Menge, die aus eigenen Beständen entnommen werden mußte).	(von der Kriegs-Metall A.G. gelieferte Menge)

Für die Unterlieferer waren Nebenbezugsscheine beigefügt, die der Hauptlieferer diesen weiterzuleiten hatte, u. U. nach Eintragung fehlender Angaben. Diese berechtigten wieder die Unterlieferer zur Entnahme der angegebenen Mengen, bzw. zeigten ihnen, wieviel ihnen zugewiesen wurde. Um die Lieferung selbst brauchten sich die Verarbeiter nicht weiter zu kümmern. Die Beschaffungsstelle teilte dem Zuweisungsamt, dem die Verteilung der Rohstoffe der Kriegs-Metall-A. G. oblag, folgendes mit: Lieferfirma, Erstverbraucher, Gebrauchszweck, Bedarf, Umfang der notwendigen Zuweisung und Einzelheiten über die Rohstoffart (Legierung usw.). Diese Mitteilung sollte, ebenso wie dementsprechend die Bedarfsanmeldung der Firma, möglichst drei Monate im voraus erfolgen, um die Betriebe für diese Zeit im voraus einzudecken. Das Zuweisungsamt wies dann die Kriegs-Metall-A. G. an, die betreffende Menge zu liefern, und schrieb die gesamte verbrauchte Menge (Zuweisung und Entnahme aus eigenen Beständen), abzüglich des Entfalls, vom Kontingent der betreffenden Beschaffungsstelle ab. Der Verbraucher wurde dabei nicht weiter tätig. Für ihn diente der Bezugsschein als Beleg der Rechtmäßigkeit der Entnahme und Verarbeitung der entsprechenden Mengen Metall und zeigte ihm Art und Menge der zur Ausführung eines bestimmten Auftrags zugewiesenen Rohstoffe. Früher waren sich nämlich die Betriebe manchmal nicht klar darüber, für welchen Auftrag die zugewiesenen Rohstoffe eigentlich verwendet werden sollten, besonders da die Zuweisung im Regelfall nur einmal im Monat stattfand. Diese Lücke beseitigte der Bezugsschein, da er den Auftrag und die für ihn zur Verfügung gestellten Rohstoffe genau bezeichnete. Schließlich diente er noch zur Kontrolle des Entfalls, der vorher berechnet und nicht mit vom Kontingent abgesetzt wurde. Er war an den Erstverbraucher zurückzuleiten und falls dieser keine Verwendung für ihn hatte, der Kriegs-Metall-A. G. anzubieten.

Die Eigenart dieses Systems soll noch etwas näher hervorgehoben werden. Man kann es am besten mit einem Bankguthaben vergleichen, dessen Stelle vom Kontingent eingenommen wird, das der Beschaffungsstelle eingeräumt ist. Bis zur Höhe dieses Guthabens können Schecks, die Bezugsscheine, bzw. Bedarfsanmeldungen beim Zuweisungsamt gezogen werden. Die Verantwortung für die Art der Ausnutzung stand also der Beschaffungsstelle zu. Sie mußten selbst sehen die ihr zugeteilte Menge

am besten zu bewirtschaften, denn darüber hinaus wurden ihre Anforderungen nicht berücksichtigt. Allerdings ließen sich bei allem Bemühen um Einhaltung der Kontingente, Ueberschreitungen nicht immer vermeiden.

Die KRA hatte vor allen Dingen die Aufstellung der Kontingente durchzuführen und ihre Innehaltung zu überwachen. Durch dieses System fühlten die Beschaffungsstellen die Knappheit unmittelbarer als früher, da sie im Rahmen ihres Kontingents selbst zu einer Art kleinen Verteilungsstelle wurden. Vereinzelt machte sich daher das Bestreben bemerkbar, Altmaterial, das im Bereich der Beschaffungsstelle anfiel, zurückzubehalten und sich daraus zusätzliche Rohstoffmengen zu verschaffen, also die Bewirtschaftung gewissermaßen in eigene Leitung zu nehmen. Einer solchen Teilung der Bewirtschaftung, die sie praktisch unwirksam machen mußte, trat die KRA jedoch von vornherein energisch entgegen.

Bei der Einführung dieses Verfahrens ergaben sich, obwohl es bis in die Einzelheiten durchdacht war, naturgemäß Uebergangsschwierigkeiten. Abgesehen davon, daß die Firmen sich nicht immer gleich mit den neuen Scheinen und ihrem Verhältnis zu den alten abfanden, die zum Teil weiter bestanden, so die Belegscheine beim Verkehr der Firmen untereinander, veranlaßte auch die Mitwirkung der Beschaffungsstellen einige Schwierigkeiten. Da ihnen bei der näheren Ausgestaltung des Bezugscheinverfahrens auf Grund ihrer besonderen Erfordernisse Selbständigkeit eingeräumt war, kam es vor, daß sie auf Anfragen der Werke einzelne Bestimmungen verschieden auslegten, so daß manche Werke, die mehrere Beschaffungsstellen belieferten, nicht wußten, woran sie sich eigentlich halten sollten, und sich erst nach einigem Hin und Her Klarheit verschaffen ließ. Diese Schwierigkeiten konnten aber durch dauernde Unterrichtung über die Bedeutung und die Handhabung der einzelnen Scheine allmählich überwunden werden.

Besonders zu erwähnen wäre bei der Metallwirtschaft noch die sogenannte Hüttenkontrolle. Zwar führten die Hütten eigentlich keine Kriegsaufträge aus, es war jedoch die Bestimmung getroffen, daß alles zur Verarbeitung hinein konnte, jedoch nichts ohne Genehmigung wieder hinaus. Die Aufgabe der Hüttenkontrolle bestand nun darin, die Lieferungen der Hütten und die Verwendung ihrer Erzeugung in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu überwachen. Vor allem war darauf zu achten, daß hochwertiges Material nur für Qualitätserzeugnisse Verwendung fand, wo es sich nicht ersetzen ließ und daß nach Möglichkeit Metall, das aus Altmaterial gewonnen war, geringwertigere Legierungen und reichlicher vorhandene Sorten geliefert wurden. Zu diesem Zweck wurden die Lieferungen der Hütten kontrolliert und darauf geachtet, daß sie diesen Anweisungen entsprachen.

3. Kohle.

Die Bewirtschaftung der Kohle unterscheidet sich in doppelter Hinsicht von dem sonstigen Bewirtschaftungssystem. Einmal durch eine andere Organisation und ferner durch die Anwendung eines anderen Bewirtschaftungsverfahrens.

a) Die Organisation.

Die Kohlenwirtschaft lag bis zum März 1917 in der Hand der Kohlenausgleichstelle des Kriegsamts, um dann dem „Reichskommissar für die Kohlenverteilung" übertragen zu werden, der später dem Kriegsamt „angegliedert" wurde. Als Unterbehörden wurden fünf Kohlenausgleichstellen geschaffen, in Essen, Mannheim, Halle, Dresden und Kattowitz. Bei dem Aufbau dieser Stellen richtete man sich nicht, wie das Kriegsamt wünschte, nach der Gliederung der Kriegsamtsstellen, an die sich die neuen Ausgleichstellen anschließen sollten, sondern ging von dem Gedanken aus, für die größten Erzeugungsgebiete eine Kohlenausgleichstelle zu schaffen.

Die Aufgabe dieser Stellen bestand darin, die „einlaufenden Beschwerden über unzureichende Lieferungen der Produktionsstellen ihres Gebietes auf ihre Berechtigung hin zu untersuchen und gegebenenfalls für Abhilfe zu sorgen".[96]) Besonders hatten sie über die ausreichende Versorgung wichtiger Betriebe zu wachen und die Einschränkung der Belieferung unwichtiger Betriebe nach Verständigung mit dem Reichskommissar zu veranlassen. Sie sollten weiter auch die Lieferungen vom verkehrstechnischen Standpunkt zur Vermeidung von Kreuzläufen prüfen und auf die Benutzung des Wasserwegs hinwirken, wo dies möglich war.

Dieser Aufbau wurde jedoch bei einem Wechsel in der Leitung des Kohlenkommissariats geändert. Die Kohlenausgleichstellen wurden 1917 wieder aufgelöst, da sich bei ihnen Mängel in bezug auf die Abgrenzung der Gebiete gezeigt hatten.

Die Gebiete der Ausgleichstellen umfaßten z. T. Reviere, die nicht recht im Einklang miteinander standen, so gehörten zur Kohlenausgleichstelle Essen außer den Zechen des Rhein.-Westfälischen Kohlensyndikats auch das Aachener Revier und das rheinische Braunkohlenrevier. An die Stelle der Kohlenausgleichstellen traten jetzt „Amtliche Verteilungsstellen", die je ein Erzeugungsgebiet umfaßten. Ihre Zahl belief sich auf 10, und zwar je eine Verteilungsstelle für die folgenden Reviere: 1. Schlesische Steinkohlen, 2. Mitteldeutsche Braunkohle, 3. Braunkohle rechts der Elbe, 4. Saarzechen, 5. Aachener Revier, 6. Rheinische Braunkohle, 7. Gebiet des Rhein.-Westf. Kohlensyndikats, 8. Sächsische Steinkohle und Braunkohle links der Elbe, 9. Steinkohle des Deisters, 10. Rechtsrheinisches Bayern. In zwei Gebieten, Nr. 6 und 7, wurden keine besonderen Verteilungsstellen eingerichtet, sondern den dort bestehenden Syndikaten, dem Rhein. Braunkohlenbrikettsyndikat und dem Rhein.-Westf. Kohlensyndikat die Befugnisse der Amtlichen Verteilungsstellen beigelegt, die sich natürlich auch auf die syndikatsfreien Zechen erstreckten. Die Aufgaben der Verteilungsstellen waren denen der Ausgleichstellen ähnlich, jedoch erfaßten sie die Produktion stärker. Die Grubenverwaltungen, Händler usw. waren verpflichtet, ihre Erzeugnisse nach Anweisung der Verteilungsstellen bestimmten Personen oder Stellen zu überlassen und Auskünfte über Vorräte, Förderung und Verwendung zu erteilen und ihre Lieferungsverbindlichkeiten anzugeben.

Neben dieser Einteilung entwickelte sich allmählich aus verkehrstechnischen Gründen eine zweite, nämlich die Festsetzung von Lieferungs-

[96]) aus der „Geschäftsordnung für die Kohlenausgleichstellen".

grenzen. Diese Entwicklung begann im November 1917, als ein erheblicher Lieferungsaustausch zwischen Westfalen und Oberschlesien einsetzte. So wurden z. B. oberschlesische Kohlen in Magdeburg durch Ruhrkohle ersetzt und umgekehrt Ruhrkohle durch oberschlesische in Berlin. Weiter wurden Lieferungen nach Ost- und Westpreußen Oberschlesien zugeteilt und Lieferungen nach Sachsen, Hannover, Thüringen und Schleswig-Holstein Westfalen zugewiesen. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um Einzelmaßnahmen, die von Händlern und Verbrauchern aber als ziemlich störend empfunden wurden. Trotzdem zeigte sich zur Entlastung der Eisenbahn immer mehr die Notwendigkeit, unnütze Kreuzläufe zu vermeiden, und Mitte 1918 wurden daher für die westfälischen und oberschlesischen Lieferungen bestimmte Grenzen festgelegt. Für die Ruhrkohle wurde als östliche Lieferungsgrenze die Linie Stralsund—Berlin—Dresden—Schöna festgesetzt und für Oberschlesien als westliche Wismar—Halle—Gera—Bad Elster. In das Zwischengebiet durften beide liefern. Ebenso wurden in der gleichen Weise Abgrenzungen festgesetzt für die rheinischen und mitteldeutschen Braunkohlenbriketts.

Wenn diese Maßnahme auch in erster Linie aus Verkehrsgründen erfolgte, so bedeutete sie doch einen erheblichen Eingriff in die Handelsbeziehungen und ist auch besonders in bezug auf die angelsächsischen Länder von Interesse.

b) Das Bewirtschaftungsverfahren.

Ein bedeutsamer Unterschied liegt nun aber vor allem zwischen dem Bewirtschaftungsverfahren der Kohle und dem der übrigen Rohstoffe. Während die übrigen Rohstoffe beschlagnahmt und durch Beleg- und Freigabescheine usw. bewirtschaftet wurden, fand eine solche Beschlagnahme mit dem Charakter der Verfügungsbeschränkung bei der Kohle nicht statt. Bei der Unzahl der Verbraucher, die man nicht ohne weiteres wie bei anderen Stoffen vom Bezug ausschließen konnte, wurde ein anderer Weg beschritten. Der Bedarf wurde der Dringlichkeit nach abgestuft und der wichtigste bevorzugt befriedigt. Dieses Verfahren durchlief bis zu seiner Vollendung jedoch die verschiedensten Formen. Den Anfang zu diesem System legte die Kohlenausgleichsstelle des Kriegsamts. Wenn die Belieferung wichtiger Betriebe zu stocken drohte, wurden Einzelanweisungen an die Lieferer erteilt, in denen diese aufgefordert wurden, die in der Anweisung angegebene Lieferung unter allen Umständen voll auszuführen. Drohte diese Maßnahme zu spät zu kommen, so wurden rollende Mengen beschlagnahmt und den Werken, die sie brauchten, zugeleitet. Es handelte sich dabei also nicht um ein festes System, sondern um ein Eingreifen im Notfall. Maßgebend für die Beurteilung der Dringlichkeit war dabei die Dringlichkeitsliste des Kriegsamtes für die Wagengestellung der Eisenbahn. Auch der Kohlenkommissar arbeitete zunächst nach diesem System der Einzelanweisungen und Beschlagnahmen.[97]) Bei der Beschlagnahme hatte sich inzwischen jedoch ein bedenklicher Uebelstand bemerkbar gemacht, Neben der Kohlenausgleichstelle beschlagnahmten nämlich noch alle möglichen anderen Instanzen die in ihren Machtbereich gelangende

[97]) Das Wesen dieser Beschlagnahme ist von der bei den übrigen Rohstoffen jedoch grundverschieden. Während es sich dort um eine Verfügungsbeschränkung handelt, liegt hier eine Enteignung vor.

Kohle. Einmal betätigten sich hier die Kriegsamtsstellen, die bei Kohlenmangel wichtiger Betriebe ihres Bezirks nicht nur Mengen beschlagnahmten, die für andere Betriebe bestimmt waren, sondern auch solche, die in andere Bezirke gehen sollten und bei denen sie daher gar nicht beurteilen konnten, ob sie anderswo nicht nötiger gebraucht wurden. Weiter machten sich Stadtverwaltungen die Lage zunutze und nahmen selbständige Beschlagnahmen zur Deckung des Hausbrands vor. Schließlich beschlagnahmten auch noch die Eisenbahnverwaltungen Kohle zu Dienstzwecken. Aus diesem Durcheinander ergaben sich erhebliche Störungen in der Kohlenversorgung besonders der Küstengebiete und Groß-Berlins, und weiter wurde dadurch der Stillstand einer Reihe der wichtigsten Betriebe hervorgerufen. Da ein derart selbständiges Handeln jede einheitliche Bewirtschaftung wirkungslos machen mußte, ging der Reichskommissar vor allem daran, die selbständige Beschlagnahme auszuschalten und Beschlagnahmen durch andere Stellen wenigstens von seiner Zustimmung abhängig zu machen, was sich erst allmählich durchsetzen ließ. Aber auch das System der Einzelanweisungen zeigte ziemliche Mängel, weil diese Anweisungen Unsicherheit in den Handel hineintrugen, in dessen Geschäftsbetrieb dadurch dauernd eingegriffen wurde. Es erwies sich deshalb als notwendig, dieses Eingreifen von Fall zu Fall in ein festeres System zu bringen und auch zwischen der verhältnismäßigen Wichtigkeit der einzelnen Werke, zu deren Gunsten eingegriffen wurde, Unterscheidungen zu treffen. Die Betriebe wurden daher in drei Gruppen geteilt: V-Betriebe, DD-Betriebe und D-Betriebe. Die Gruppe der V-Betriebe, zu der nur einige Hundert Betriebe gehörten, die für die Kriegswirtschaft von besonderer Bedeutung waren, wie z. B. die Sprengstoffwerke, war unter allen Umständen voll zu beliefern. Die zweite Gruppe, die die nächstwichtigen Betriebe umfaßte, sollte in „möglichst hohem Maße" befriedigt werden und die D-Betriebe so gut es bei dem Kohlenmangel eben ging. Die nicht kriegswichtige Industrie wurde in die Einteilung nicht mit einbezogen. Für die D-Betriebe wurden keine besonderen Anweisungen herausgegeben, dagegen wurden für die V- und DD-Betriebe für September 1917 besondere Anweisungen erteilt. Die Lieferer dieser Betriebe wurden auf besonderen Vordrucken angewiesen, bestimmte Brennstoffmengen und -arten im folgenden Monat dem in der Anweisung bezeichneten Verbraucher zu liefern. Da diese Anweisung im voraus erfolgte, hatte sie nicht den Nachteil der Einzelanweisungen, die zu plötzlichen Aenderungen bei den Lieferungen zwangen. Es stellte sich jedoch heraus, daß der Umfang, in dem die Anweisungen erteilt wurden, zu groß war und ihre Wirksamkeit beeinträchtigte. Schon im November wurden daher für die DD-Betriebe keine Anweisungen mehr erteilt, sondern nur noch die sogenannten „V-Anweisungen", die folgenden Text hatten:

V-Anweisung

(gültig monatlich bis auf weiteres)

Die Firma . . . . . wird angewiesen, im April 1918
(Lieferfirma)

und bis auf weiteres monatlich gleichmäßig auf den Monat verteilt an die Firma . . . . . folgende Brennstoffmengen bevorzugt
(Verbrauchsfirma)

zu liefern:

Die Verbrauchsfirma ist für unsere Kriegswirtschaft von solcher Bedeutung, daß die möglichst volle Belieferung mit den genannten Mengen unbedingt notwendig ist und deshalb auch bei schärfstem Wagenmangel gesichert werden muß. Die unmittelbar liefernde Firma, sowie ihre Vorlieferer bis zur erzeugenden Zeche haben über die Lieferungen fortlaufend Nachweisungen zu führen, so daß sie dem Reichskommissar für die Kohlenverteilung auf Anforderung sofort genaue Auskunft über den Lieferungsstand geben können.

Anfänglich wurden sie für jeden Monat neu ausgestellt, seit Anfang 1918 wurden sie in „laufende V-Anweisungen" umgewandelt, die bis auf weiteres galten (s. Muster). Am Fuße der Anweisung befand sich ein Quittungsschein, der vom Empfänger als Empfangsbestätigung zu unterzeichnen und dem Kohlenkommissar zu übersenden war. Auf die Rückseite der Anweisung hatte der Empfänger eine Art Annahmevermerk zu setzen und dann die Anweisung seinem Vorlieferer weiterzugeben, der sie in gleicher Weise weiterleitete, bis sie zum Hauptlieferer kam. Dadurch verpflichteten sich alle zu der vorgeschriebenen Lieferung.

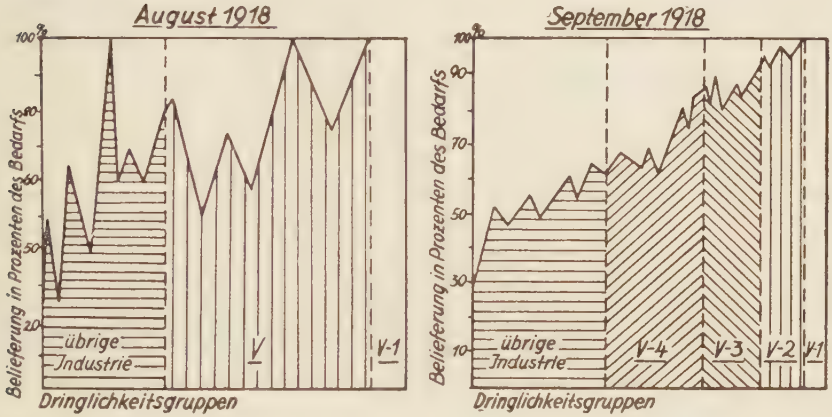
Diese Anweisung bildete das Hauptmittel zur Regelung der Kohlenverteilung, soweit der industrielle Bedarf in Frage kam. Auch ihre weitere Entwicklung, die zwar nur z. T. von praktischer Bedeutung wurde, ist von großem Interesse. Da die Anweisungen anfänglich in geringem Umfang ausgegeben waren, hatten sie einen guten Erfolg und sicherten dem Verbraucher ausreichende Belieferung. Dies führte jedoch zu einem Ansturm auf die V-Liste. Jeder wollte mit einer V-Anweisung bedacht werden. Die Zahl der Anweisungen wuchs ständig. Sie betrug:

	November 1917	April 1918
Zahl der Anweisungen	411	2930
über . . . Tonnen Kohle	630 476 ts.	2 751 814 ts.

Je mehr ausgegeben wurden, desto stärker wurde der Zwang, noch weitere zu erteilen, um die immer geringer werdende, nicht von V-Anweisungen getroffene Brennstoffmenge den wichtigsten Werken zu sichern. Schließlich kam es dahin, daß der Handel bei einigen Sorten nur noch Lieferungen vornahm, wenn eine V-Anweisung vorlag. Aus einer Vorzugsanweisung wurde dadurch ein Bezugsschein.

Die starke Vermehrung der Anweisungen hatte aber weiter zur Folge, daß sie nicht mehr voll erfüllt werden konnten, und im März 1918 verzichtete der Kohlenkommissar daher ausdrücklich auf eine volle Belieferung, und nur wenn die Belieferung weniger als 80 v. H. des Anweisungsbetrages ausmachte, wurde durch Sonderanweisung eingegriffen. Durch die Ausdehnung des Kreises der bevorrechtigten Betriebe waren aber allmählich wieder die wichtigsten Betriebe mit den weniger wichtigen in einer Gruppe zusammengefaßt, so daß sie mit diesen um die Deckung ihres Bedarfs konkurrieren mußten, da die Anweisung nur gegenüber den nicht mit einer Anweisung versehenen Betrieben einen Vorteil bot. Um nun die volle Deckung des Bedarfs der wichtigsten Betriebe unter allen Umständen zu sichern, wurden diese als V-1-Betriebe aus den übrigen herausgehoben mit der Bestimmung, diese auf jeden Fall mit 100 v. H. zu beliefern. Während so der Bedarf der wichtigsten Betriebe sichergestellt war, machten sich bei den übrigen V-Betrieben erhebliche Lieferungs-

schwankungen bemerkbar, die den einzelnen Betrieb ohne Rücksicht auf seine Wichtigkeit gegenüber den anderen V-Betrieben trafen. Im September 1918 wurde daher eine weitere Aufteilung der V-Betriebe vorgenommen, um die relative Wichtigkeit der Betriebe bei der Belieferung besser zur Geltung zu bringen. Die V-Betriebe, also die kriegswichtige Industrie wurde aufgeteilt in V-1-, V-2-, V-3- und V-4-Betriebe, von denen die V-1-Betriebe, wie schon erwähnt, unter allen Umständen voll zu beliefern waren, die V-2-Betriebe „möglichst voll", während die übrigen je nach den verfügbaren Mengen entsprechend ihrem Dringlichkeitsgrad zu berücksichtigen waren. Die Wirkung dieser Maßnahme war ein besserer Ausgleich in der Belieferung der Industrie, wie aus den folgenden beiden Querschnitten durch die Industriebelieferung hervorgeht:



Diese Darstellungen, die dem Bericht des Reichskommissars für die Kohlenverteilung entnommen sind, stellen keine Kurven dar, sondern Querschnitte durch die Belieferung der Industrie. Aus ihnen wird ersichtlich, daß nach dem alten System (August 1918) die Belieferung innerhalb der V-Betriebe etwa zwischen 55 und 100 v. H. schwankte, je nachdem wie der einzelne Betrieb verstand, sich Kohle zu verschaffen, was nicht von der Wichtigkeit seiner Erzeugung, sondern von dem Geschick seiner Leiter abhing, oder von irgendwelchen Zufälligkeiten, günstige Lage usw. Die stärkere Berücksichtigung der verhältnismäßigen Wichtigkeit der Produktion dagegen führte zu einem gleichmäßigeren Gefälle in der Belieferung und machte die Versorgung der Betriebe mehr von der Bedeutung ihrer Erzeugung für die Kriegswirtschaft abhängig, was ja angestrebt wurde.

In ähnlicher Weise sollten auch die unwichtigen Industriezweige in mehrere Dringlichkeitsgrade, W-1 bis W-3, zerlegt werden, eine Einteilung, die jedoch infolge des Kriegsschlusses nicht mehr in Kraft trat.

Aehnlich steht es mit einer weiteren Ausgestaltung des Dringlichkeitssystems durch den gleitenden Lieferschlüssel. Die Einteilung in V-1- bis V-4-Betriebe gab nur einen ziemlich allgemeinen Anhaltspunkt

für die Höhe, in der die Forderungen der einzelnen Gruppen zu befriedigen waren, falls die vorhandene Menge nicht ausreichte, um alle voll zu decken. Zahlenmäßig fest stand nur, daß die erste Gruppe unter allen Umständen voll zu befriedigen war. Der Bedarf der übrigen war dann entsprechend der vorhandenen Menge und des Dringlichkeitsgrades zu decken. Dieses Verhältnis suchte man nun näher festzulegen in einem „Gleitenden Lieferungsschlüssel", der die Höhe, in der die einzelnen Gruppen bei Knappheit zu beliefern waren, näher bestimmte. Er hatte folgendes Aussehen:

Dringlichkeitsgrad	Kohlen- bzw. Wagenmangel 1.	2.	3.	4. Grades	Belieferung in Prozenten der verlangten bezw. vorgeschriebenen (V-Anweisungen) Menge.
V = 1	100	100	100	100	
V = 2	100	90	90	80	
V = 3	90	80	80	70	
V = 4	80	70	60	50	
übrige Industrie	70	60	40	30	

Idealzustand: alle Dringlichkeitsgrade mit 100 v. H. beliefert.

Dieser Lieferschlüssel wurde nur in einigen Gebieten versuchsweise eingeführt, seine allgemeine Durchführung wurde durch den Kriegsschluß verhindert. Er stellt in Ergänzung zu der Dringlichkeitseinteilung den interessanten und schwierigen Versuch dar, Dringlichkeitsgrad, Rohstoffknappheit und Lieferhöhe in ein festes Verhältnis zueinander zu bringen. Damit wagte sich die Kohlenwirtschaft an die Regelung von Beziehungen, die sonst völlig von subjektiven Schätzungen abhingen und daher schwierig zu erfassen waren. Dieser Versuch zeigt auch, daß die Bewirtschaftung durchaus nicht abgeschlossen war, sondern sich bemühte neue feinere Mittel herauszuarbeiten.

Die Verteilung zu bürgerlichen Zwecken geschah in der Weise, daß Versorgungsbezirke gebildet wurden, die mit der politischen Einteilung in Gemeinden übereinstimmten. Jedem Bezirk wurde auf Grund der nach der Haushaltszahl bemessenen Verbrauchszahlen eine bestimmte Kohlenmenge zugebilligt und ihm in dieser Höhe Bezugsscheine, auf je einen Eisenbahnwaggon lautend, ausgestellt. Die Weiterverteilung oblag den Versorgungsbezirken selbst, insbesondere auch die Regelung des Einzelhandels, der nicht ausgeschaltet, sondern zur Mitarbeit herangezogen wurde. Der letzte Verbraucher erhielt Bezugsscheine, die bekannten Kohlenkarten.

4. Eisen.

Die Eisenwirtschaft stellt in ihrer letzten Entwicklungsform ein Gemisch der beiden eben behandelten Bewirtschaftungsformen dar, weist aber wieder ganze bestimmte Besonderheiten auf, vor allem die weitgehende Mitwirkung der Industrie bei der Bewirtschaftung. Anfangs wurde eine Regelung nur in ganz loser Form dadurch getroffen, daß die militärischen Beschaffungsstellen die Aufträge ihrer Lieferer beglaubigten. Diese übermittelten sie dann dem Roheisenverband, der den Auftrag bei einem ihm angeschlossenen Werk unterbrachte und im Hinblick auf die Wichtigkeit

der Bestellung eine rechtzeitige Erledigung sicherte. Besonders behandelt wurde der Eisenbedarf der Geschoßfabriken, der monatlich ermittelt und dem Roheisenverband mitgeteilt wurde, der diese Aufträge bevorzugt sicherstellte. Damit war der wichtigste Bedarf, der für die Geschoßherstellung, besonders gesichert, während die Bescheinigung der Beschaffungsstellen dem sonstigen militärischen Bedarf eine bevorzugte Behandlung verschaffte. Im Unterschied zu den übrigen Rohstoffen fand jedoch keine Beschlagnahme statt und bis 1916 auch außer den eben geschilderten Bedarfsanmeldungen usw. keine behördliche Bewirtschaftung, obwohl Eisen einer der wichtigsten Rohstoffe für die Kriegswirtschaft war. Der Grund dazu lag darin, daß Eisen reichlich vorhanden war im Vergleich zu den übrigen Rohstoffen und man auch glaubte, daß es in Zukunft nicht knapp werden würde. „Wir hatten damals (1914) mehr oder weniger die Empfindung, daß wir in Eisen nicht knapp werden könnten, daß eine Bewirtschaftung von Eisen nicht in Frage käme ..." [98]) Diese Erwartung traf jedoch nicht ein. Im Gegenteil, je länger der Krieg dauerte, desto mehr ähnelte die Lage der Eisenwirtschaft derjenigen der übrigen Metalle, die man anfänglich als „Spar"-Metalle gegenüber dem Eisen bezeichnete. Damit änderte sich auch die Bewirtschaftungsform. 1916 wurde bei der KRA eine Sektion Eisen gegründet, während die Industrie veranlaßt wurde, sich im „Deutschen Stahlbund" zusammenzuschließen. Die Regelung des Eisenbezuges wurde im Dezember 1916 durch ein Rundschreiben des Deutschen Stahlbundes folgendermaßen neu geregelt:

A. Kriegslieferungen. (definiert wie bei den allgemeinen Beschlagnahmebestimmungen, s. S. 88/89): als Ausweis für den Besteller genügt die Vorlegung des Auftragsschreibens der bestellenden Behörde oder die genaue Bezeichnung des Auftrags in der schriftlichen Bestellung. (Lagerbestellungen für solche Lieferungen bedürfen der Genehmigung der Vertrauensstellen. Näheres über diese weiter unten).

B. Mittelbarer Kriegsbedarf. (Aufträge, die mittelbar der Beschaffung von Kriegsmaterial dienen und der Beschaffung von sonstigem Material, das für die Erhaltung und Stärkung der deutschen Wehrkraft oder zur Schaffung und Erhaltung unersetzlicher wirtschaftlicher Werte oder zur Befriedigung dringender allgemeiner Bedürfnisse der Volkswirtschaft gebraucht wird.) In diesen Fällen muß der Besteller die eidesstattliche schriftliche Erklärung abgeben, daß das geforderte Material ausschließlich für die hier bezeichneten Zwecke der Reichsverteidigung benötigt wird und Verwendung finden soll. Die Zwecke, für die diese Erklärung abgegeben werden durfte, wurden einzeln aufgeführt, vor allem: Maschinen und Werkzeuge, die zur Anfertigung von Gegenständen des Kriegsbedarfs dienten, und Lieferungen für Bergwerke und Neuanlagen, jedoch nur, wenn die Notwendigkeit von einer Beschaffungsstelle beglaubigt war.

C. Sonstiger Bedarf. Der Auftraggeber hatte sich an eine „Vertrauensstelle für Eisenlieferung" zu wenden, die nach Prüfung des Auftrags einen Bezugsschein ausstellen konnte, falls die Deckung des Bedarfs im kriegswirtschaftlichen Interesse notwendig war. Diese Vertrauensstellen, 51 an der Zahl, waren in der Regel die Fachverbände der Indu-

[98]) Aeußerung v. d. Portens vor den Metallrevisoren.

striezweige, denen die betreffenden Antragsteller angehörten, und die die Berechtigung des Auftrags, für den Rohstoffe verlangt wurden, daher am besten beurteilen konnten.

Im Wesen ist dieses System ähnlich wie das oben geschilderte der Belegscheine und Freigaben. Jedoch brauchten bei der eben geschilderten Bewirtschaftung des Eisens die Behörden fast überhaupt nicht mitzuwirken.

Mit der zunehmenden Knappheit des Rohstoffs erwies sich diese Bewirtschaftungsform jedoch als zu lose und ebenso wie bei den Sparmetallen wurde 1917 zu einer Kontingentierung der Beschaffungsstellen und allmählich auch des übrigen Bedarfs geschritten. Die Verwaltung dieser Kontingente wurde ebenfalls den Beschaffungsstellen überlassen. Da Eisen und Stahl aber nicht in staatlichem Besitz waren, nahm sie eine etwas andere Form an als bei den Metallen. Das Verfahren geht aus folgender Uebersicht hervor:

1. Festlegung der Kontingente für die Beschaffungsstellen „nach Maßgabe der Produktion und unter Ausgleich der Einzelansprüche" für bestimmte Verwendungszwecke nach Menge, Sorte und Qualität.

2. Umlegung der Gesamtmenge auf die einzelnen Walzwerke durch den Stahlbund, Zusammenstellung der Liste der Lieferwerke mit den übernommenen Mengen und Uebermittlung an die Beschaffungsstellen.

3. Verteilung der Mengen durch die Beschaffungsstelle auf die Endverbraucher auf Grund deren Bedarfsanmeldung, mittels Zuweisungsschein, der folgendes enthielt: a) A r t der Produktion, b) M e n g e der verlangten Rohstoffe, c) Liefer z e i t, d) Lieferw e r k und e) Endverbraucher. Die Beschaffungsstelle machte die Angaben a, b, c und e und gab den Schein an den Stahlbund weiter. Dieser bestimmte das Lieferwerk, machte die Angabe zu d und gab den Zuweisungsschein an das Lieferwerk weiter. Ein Durchschlag ging zur Benachrichtigung an den Empfänger der Rohstoffe, ebenso wurde die Beschaffungsstelle von der erfolgten Verteilung benachrichtigt. Der Zuweisungsschein gewährte ein Anrecht auf Belieferung und verpflichtete zur bevorzugten Ausführung der Bestellungen, für die er vorgelegt wurde. Erst soweit die Produktion durch Lieferungen auf Grund von Zuweisungsscheinen nicht in Anspruch genommen wurde, durfte sie zur Ausführung anderer Bestellungen verwendet werden. Solche Bestellungen waren weiter nach dem oben angegebenen Verfahren vom Dezember 1916 zu erledigen. Der „Zuweisungsschein" entspricht dem „Bezugsschein" der Metallkontingentswirtschaft. Die Besonderheit der Eisenwirtschaft besteht jedoch darin, daß hier der Industrieverband, der Deutsche Stahlbund, bei der Bewirtschaftung mitwirkte durch Auswahl des Lieferwerks. Ganz deutlich tritt hier übrigens der Charakter der „Zuweisung" gegenüber dem „Kauf" hervor. Der Verbaucher brauchte nur den Bedarf anzumelden, die weitere Deckung übernahm die Bewirtschaftungsstelle. Der Zuweisungsschein wird nicht einmal ihm, sondern gleich dem Lieferwerk zugeleitet, er wird lediglich von der Unterbringung des Auftrags unterrichtet.

Um die Friedensindustrien durch diese Regelung nicht völlig zu unterdrücken, wurden ihnen ebenfalls bestimmte Kontingente zugebilligt, die den betreffenden Verbänden zur Verfügung gestellt wurden, die die Unterverteilung vornahmen.

Für bestimmte Verwendungsarten kam es noch zu weiteren Sonderregelungen, die kurz erwähnt werden sollen. Im Oktober 1917 wurde Eisen zu Bauzwecken und Gußeisen beschlagnahmt. Die Verwendung von Baueisen zu Neu-, Erweiterungs- und Umbauten wurde verboten außer gegen Vorlage eines Dringlichkeitsscheins der Bautenprüfstelle, der in diesem Fall richtiger Bezugsschein heißen müßte, seinen Namen aber deshalb trug, weil er nur für dringliche Bauten ausgestellt wurde. Die Verwendung von Gußeisen für bestimmte Zwecke, z. B. zur Herstellung von Oefen, Zentralheizungen, Hausgeräten, Beleuchtungskörpern, wurde teils verboten, teils für den sogenannten Massenguß in Prozenten der Erzeugung vom Oktober 1917 kontingentiert.

Bei der Vielzahl der Aufträge für die Eisen- und Stahlindustrie erwies es sich als nötig, sie nach ihrer Bedeutung abzustufen, um die wichtigsten zuerst zur Ausführung zu bringen. Anfang 1917 wurde daher eine Dringlichkeitsliste aufgestellt, die alle unmittelbaren Kriegslieferungen in drei Klassen teilte, von denen die erste vor der zweiten und diese vor der dritten zu befriedigen war. Sie hatte unter Weglassung einiger Punkte folgendes Aussehen:

I. Klasse. Lokomotiven und Maschinengewehre. Geschoßhüllen, Minenhüllen, Abwurfbomben, U-Boote, Infanterieschilde und -helme, Hindernisdraht, Eisenbahnoberbaumaterial, Geschütze, dringliche Bauten.

II. Klasse. Fahrzeuge, alle übrigen Heeresbedürfnisse.

III. Klasse. Handelsschiffbau, sonstige Bauten.

Diese Gliederung sollte der Industrie einen Anhaltspunkt geben für die Reihenfolge, in der die Aufträge auszuführen waren, und auch die Bewirtschaftungsstellen bei der Eisenverteilung leiten. Diese Regelung erwies sich bei der sinkenden Eisenerzeugung jedoch bald als ungenügend, da bei voller Befriedigung der ersten Klasse für die zweite nur ein Bruchteil, und für die dritte nichts mehr übrig geblieben wäre. Es wurden daher Dringlichkeitsscheine eingeführt, deren Ausstellung auf 75 v. H. des Kontingents der Beschaffungsstelle begrenzt wurde. Der Dringlichkeitsschein verpflichtete den Lieferer zur „bevorzugten Ausführung der Bestellung, gleichgültig, ob der zu liefernde Gegenstand ... in die eine oder andere Klasse der Dringlichkeitsliste fällt". Ausstellungberechtigt waren die Beschaffungsstellen, wozu nicht nur die Heeresbehörden zählten, sondern auch Post, Eisenbahn usw. Auch über die Dringlichkeitskontingente wurden Kontingentslisten angefertigt. Vereinzelt, so bei Feinblechen und dem schon erwähnten Baueisen, wurden aus den Dringlichkeitsscheinen wieder Bezugsscheine, da bei der Knappheit an Material Lieferung nur gegen Dringlichkeitsschein erfolgte.

Die Dringlichkeitsliste wurde mehrfach geändert. Bestimmte Gruppen,Lieferungen für den U-Bootskrieg, das Flugwesen, den Eisenbahnbetrieb und für die (genehmigte) Ausfuhr ins neutrale Ausland, wurden allen anderen Lieferungen, selbst den mit Dringlichkeitsscheinen, vorangestellt und 1918 wurde sie gekürzt und dabei mit der Bemerkung versehen, „daß die Herstellung des sonstigen wichtigen Kriegszeugs, insbesondere von Geschützen, Maschinengewehren ... nicht vernachlässigt werden darf, ist selbstverständlich". Diese Bemerkung deutet darauf hin, daß eine starre Regelung mit den Dringlichkeitslisten nicht beabsichtigt

war, sondern daß sie den Herstellern und Rohstofflieferern nur allgemeine Anhaltspunkte für die Ausführung ihrer Lieferungen geben wollten. Auch den einzelnen Beschaffungsstellen stand das Recht zu, für die Aufträge, die sie vergaben, Dringlichkeitsgliederungen auszuarbeiten, wovon das Wumba z. B. auch Gebrauch machte.

Insgesamt stellt dieses Bewirtschaftssystem also eine Verbindung zwischen Bezugsschein- und Dringlichkeitssystem dar, wobei der Ausgangspunkt das Bezugsscheinsystem war, während die Dringlichkeitsbestimmungen mehr ergänzender Art waren. Sie waren lockerer als die der Kohlenwirtschaft, wo jeder wichtige Auftrag mit einer entsprechenden Dringlichkeitsnummer versehen wurde, was bei der Eisenwirtschaft nicht der Fall war.

Ein Ueberblick über die gesamte Eisen- und Stahlbewirtschaftung ergibt sich aus der folgenden Aufstellung, die den Tätigkeitsbereich der Rohstahl-Ausgleichs-Stelle (RAS) darstellt:

A. Aufstellung des Uebersichtsplans über den Gesamtbedarf an Eisen und Stahl
   1. nach Bedarfsstellen (teilweise Schätzungsziffern; Sicherungsposten)
   2. nach der Art der Erzeugnisse (Rohstoffsorten), sowie harten und weichen Qualitäten.
   3. nach Verwendungszwecken (Fertigwaren).

B. Ausgleich von Bedarf und Erzeugung.
   1. Einteilung der Verbrauchsgebiete.
      a) Kriegslieferungen an Behörden.
      b) Mittelbarer Kriegsbedarf: Rüstungsindustrie, Verkehr, Volksernährung
      c) Volkswirtschaftlicher Bedarf: Vertrauensstellen der Industrie, Metall-Freigabe-Stelle.
      d) Händlerlager.
   2. Maßnahmen zur Einschränkung des Verbrauchs.
      a) Kontingentierung der behördlichen Anforderungen nach Maßgabe der Erzeugung.
      b) Beschlagnahme von Baueisen.
      c) Beschlagnahme von Eisen und Stahl für Fabrikationseinrichtungen und Betriebsanlagen.
      d) Verbot der Verwendung von Roheisen und Gußbruch für gewisse Gußwaren.

C. Verteilung der Erzeugung.
   1. Der Zusammenschluß sämtlicher Werke der Eisen- und Stahlindustrie im Deutschen Stahlbund.
      a) Aufgaben des Deutschen Stahlbundes bei der Verteilung der Lieferungen und Unterbringung der Aufträge.
      b) angeschlossene Verbände, Konventionen usw.
      c) behördliche Aufsicht und Mitwirkung durch den Beauftragten des Kriegsministeriums (beim Deutschen Stahlbund).
   2. Richtlinien und Maßnahmen der RAS in bezug auf die Verteilung.
      A) Richtlinien für Lieferung und Bezug von
         a) Walzerzeugnisse (Zuweisungsscheine)
         b) Gußerzeugnisse (Kontingente).
      B) Guppierung der Anforderungen nach der Dringlichkeit.
         a) Dringlichkeitsliste
         b) Dringlichkeitsscheine für
            1. Baueisen, 2. Feinbleche, 3. Eisen und Stahl.
         c) im Einzelfall durch RAS.

C) Bestandserhebung von Stab-, Band- und Formeisen auf Händlerlägern.
Die Mitwirkung der Kriegsamtsstellen:

1. Ermittlung und Mobilisierung ungenutzter Bestände in stilliegenden oder minderbeschäftigten Betrieben.
2. Beteiligung an der Durchführung der Bestandsmeldungen des Eisen- und Stahlhandels.
3. Prüfung der Lagerbestände der Verbraucher zur Unterbindung des Hamsterns sowie Kontrolle hinsichtlich der Beachtung der Richtlinien für den Bezug von Eisen und Stahl.
4. Bericht über Verarbeitung und Verwendung von Eisen und Stahl zur Herstellung von Fertigerzeugnissen für die Friedenswirtschaft zwecks Einschränkung jedes Verbrauchs, der nicht mit der Kriegswirtschaft in Zusammenhang steht.
5. Laufende Ueberwachung der Eisengießereien.

5. Wolle und Kunstwolle.

Die Wollwirtschaft hatte anfangs mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen, die deutlich die Mißstände zeigen, die sich aus der mangelnden Vorbereitung der Bewirtschaftung und der Zersplitterung des Beschaffungswesens ergaben. Es fehlten alle Unterlagen für eine Bestandsaufnahme und es konnten daher nur an die bekannten großen Firmen Fragebogen versandt werden. Die Ergebnisse dieser Bestandaufnahme erwiesen sich deshalb später auch als ziemlich unvollkommen. Nach anderthalb Jahren waren tatsächlich noch höhere Bestände vorhanden als damals gemeldet wurden. Genau so schlecht stand es mit der Kenntnis des Bedarfs. So lange die einzelnen Bekleidungsämter für sich arbeiteten, waren überhaupt keine brauchbaren Zahlen zu erhalten, aber auch nach der Gründung des Bekleidungs-Beschaffungs-Amtes zeigte sich der Mangel einer vorbereiteten Planung des Bedarfs. Der Jahresbedarf an Militärtuch wurde zuerst auf 18 Millionen kg Spinnstoffe angegeben, einen Monat später schon auf 26 Millionen kg, nach einem Jahr auf 28 Millionen kg und nach anderthalb Jahren auf 48 Millionen kg. Bedarf an Spinnstoffen zur Deckenherstellung wurde anfänglich als nicht vorhanden bezeichnet, weil angenommen wurde, daß die Vorräte ausreichen würden. Nach einem Jahr stellte sich jedoch heraus, daß allein für Mannschaftsdecken jährlich 33 Millionen kg Spinnstoffe nötig sein würden, wozu noch der Bedarf an Pferdedecken kam. Diese Mängel mußten natürlich auch für die Bewirtschaftung von Nachteil sein, sie zeigen aber gleichzeitig, daß mit den Bewirtschaftungsmaßnahmen ganz von vorn angefangen werden mußte.

Zur Erledigung des kaufmännischen Teils der Bewirtschaftung wurde die Kriegs-Wollbedarf-A. G. (KWAG) gegründet, an deren Beispiel sich die zunehmende Verunselbständigung der Kriegsgesellschaften gut zeigen läßt. Anfänglich war die Gesellschaft eine unabhängige Aktiengesellschaft, bei der nur ein Vertreter des Kriegsministeriums an den Sitzungen des Aufsichtsrats teilnehmen konnte und ein Widerspruchsrecht hatte. Die letzte Entscheidung der Angelegenheit lag dann beim Reichskanzler. Schon seit Herbst 1914 jedoch wurden die wichtigsten Entscheidungen nur nach vorherigem Einverständnis oder nach Anweisung der KRA ausgeführt, die auf Grund ihrer größeren Uebersicht über die Bedarfs- und Rohstofflage allein beurteilen konnte, wie sich die Politik der

Gesellschaft gestalten sollte. Im Januar 1915 richtete die KRA dann eine Stelle für Lagerkontrolle ein, die die gesamte Lagerbuchführung der Gesellschaft überwachte. Bald darauf wurde die Errichtung von Sammellagern von der Genehmigung der KRA abhängig gemacht und die Bestimmung getroffen, daß den Weisungen der Beamten, die die KRA zur Kontrolle der Lager bestimmte, Folge zu leisten sei. Im August wurde weiter bestimmt, daß auch die Lager, in denen freihändig eingekaufte Waren (also nicht enteignete) lagerten, der Kontrolle der KRA unterständen. Die Buchführung der Gesellschaft wurde der Ueberwachung durch die KRA unterworfen und von einer Treuhandgesellschaft geprüft. Zur Unterrichtung über die Lage der Gesellschaft waren Kontokorrentauszüge und monatliche Berichte über den finanziellen Stand anzufertigen. Die Bilanz war vor der Veröffentlichung der KRA vorzulegen, finanzielle Geschäfte größeren Umfangs durften nur im Einverständnis mit der KRA getätigt werden. Für Verluste übernahm das Reich die Haftung. Die Einkäufe der Gesellschaft sollten zwar für eigene Rechnung aber im Auftrag der KRA geschehen. Briefwechsel mit anderen Amtsstellen sollte nur über die KRA gehen. Die Gesellschaft war also nicht nur in ihrer Tätigkeit, die für die Bewirtschaftung wichtig war, von der KRA abhängig, sondern auch ihr innerer Geschäftsbetrieb unterlag dauernder Kontrolle, so daß sie tatsächlich lediglich das ausführende Organ bei der Bewirtschaftung darstellte. Die KWAG behielt jedoch nicht alle anfallende Wolle, sondern leitete bestimmte Arten an die Kammwoll-A. G. weiter, eine andere Kriegsgesellschaft, und die „Vereinigung des Wollhandels", die dritte Kriegsgesellschaft auf diesem Gebiete. Diese Teilung des kaufmännischen Teils der Bewirtschaftung wirkte sich jedoch nicht vorteilhaft aus. Der Referent für Wolle in der KRA, Schönbach, äußerte sich darüber folgendermaßen: „Es muß als schwerer Fehler bezeichnet werden, daß hierfür (gemeint ist die Kammgarnindustrie) eine besondere Gesellschaft gegründet wurde. Sofort begann zwischen beiden Gesellschaften ein Kampf um den Besitz der Wolle, der zeitweilig wenig angenehme Formen annahm." Trotzdem blieb diese Regelung bestehen.

Die eigentlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen begannen im Oktober 1914 mit einer Einzelbeschlagnahme der Wollbestände bei 86 Firmen. Die Beschlagnahme erstreckte sich jedoch nur auf 75 v. H. der Bestände, während der Rest zur freien Verwendung verfügbar blieb. Diese Freilassung der restlichen 25 v. H. erwies sich aber als verfehlt und schon im Dezember 1914 wurde die Beschlagnahme auf die gesamten Bestände ausgedehnt. Auch diese Maßnahme konnte jedoch nicht ausreichen und im Februar 1915 wurde daher der Ertrag der gesamten deutschen Schafschur 1914/15 beschlagnahmt, nachdem schon im Dezember 1914 die württembergische Schur durch die Militärbehörden beschlagnahmt worden war. Die dadurch gewonnenen Mengen hätten allerdings ohne die Beutewolle bei weitem nicht zur Deckung der Heeresansprüche ausgereicht. Diese Beschlagnahme wurde bis zum Kriegsende jedes Jahr wiederholt und bedurfte zu ihrer Ausführung einer Sammelorganisation. Diese wurde dadurch geschaffen, daß die Wolle an vier (ursprünglich 20) Wäschereien zu leiten war, die die Wolle zu einem festen Satz wuschen. Die Veräußerung konnte durch die Schafzüchter auch weiterhin an den Handel erfolgen, jedoch mußte die Wolle in jedem Fall 12 Wochen nach der Schur bei den

Wäschereien sein, widrigenfalls sie enteignet wurde. Eine besondere Schwierigkeit bot dabei die Behandlung der kleinen Züchter, die anfänglich übrigens von der Beschlagnahme garnichts erfuhren, was sich mit der Wiederholung der Beschlagnahme im folgenden Jahr besserte. Um die Wäschereien von den kleinen Posten zu entlasten, wurde den Züchtern empfohlen, derartige Posten nach Möglichkeit erst zusammenzulegen, was aber leichter gesagt als getan war. 1918 wurden daher Bezirksaufkäufer bestellt, die die Erträge der kleinen Herden (unter 30 Schafen) aufkaufen und an Sammelstellen weiterleiten sollten, soweit sie vom übrigen Handel nicht erfaßt wurden. Diese Form der Erfassung der Rohstoffe ist eine Art Mittelding zwischen dem freihändigen Kauf und der Enteignung und stellt das als Zwangskauf bezeichnete Verfahren dar. Die „Beschlagnahme", die hier vorliegt, ist anderer Natur als diejenige, die in der deutschen Rohstoffwirtschaft die Hauptrolle spielt. Während diese die Verfügung über die Rohstoffe beschränkt und sie nur gegen einen Berechtigungs- (Beleg- oder Freigabe-) Schein gestattet, verpflichtet hier die Beschlagnahme zur Ablieferung der Bestände innerhalb einer bestimmten Frist. Während die übliche Beschlagnahme daher in der Hauptsache ein Bewegungs v e r bot darstellt, ist die Wollbeschlagnahme dagegen auf ein Bewegungs g e bot gerichtet. Kam der Besitzer diesem nicht nach, wurde zur Enteignung geschritten und die Preisfestsetzung dem „Schiedsgericht für die Kriegswirtschaft" übertragen.

Zu der so gewonnenen Wolle trat noch die Beutewolle hinzu, wobei anfänglich nur die Qualitäten beschlagnahmt wurden, die den Heeresvorschriften entsprachen, während der Rest vom privaten Handel übernommen wurde, obwohl die Einreise ins besetzte Gebiet eigentlich gesperrt war. Später wurden daraufhin die gesamten Beutebestände beschlagnahmt und der KWAG zugeleitet. Schließlich kamen noch die in der Türkei gekauften Mengen hinzu, die gemeinsam eingekauft und nach einem bestimmten Schlüssel auf Oesterreich-Ungarn und Deutschland verteilt wurden.

Die Verteilung dieser Bestände ging anfänglich als freihändiger Verkauf durch die Gesellschaft an die Betriebe vor sich. Zuerst wurde soviel abgegeben wie die Fabrikanten forderten. Eigentlich sollten sie aber nur soviel bekommen, wie sie sich zur Ausführung ihrer Aufträge nicht am freien Markt beschaffen konnten. Dieses Ziel sollte mittelbar dadurch erreicht werden, daß die Abgabepreise der KWAG höher gestellt wurden, als die am freien Markt herrschenden. Man hoffte, daß die Werke daher versuchen würden, ihren Bedarf nach Möglichkeit am freien Markt zu decken. Da jedoch leicht vorauszusehen war, daß die Wollvorräte immer stärker schwinden würden, trat die Preisfrage in den Hintergrund, und soweit die Werke dazu in der Lage waren, wurde mehr gekauft als dem Fehlbetrag entsprochen hätte. Anfang 1915 ging man daher dazu über, die zur Verteilung verfügbare Menge nach einem bestimmten Schlüssel, der Leistungsfähigkeit der Betriebe, zur Verteilung zu bringen. Schließlich wurde die Verteilung der Wolle in Zusammenhang mit der Verteilung der Aufträge gebracht und folgendes System entwickelt: Die Beschaffung der Militärtuche geschah so, daß der Kriegs-Garn- und Tuch-

Verband den Gesamtauftrag, den ihm das Bekleidungs-Beschaffungsamt (BBA) nach Beratung der Deckungsmöglichkeit mit der KRA erteilte, auf die ihm angeschlossenen Betriebe umlegte. Er fertigte dementsprechend Verteilungslisten an, die Menge und Art der Tuche angaben, die dem einzelnen Betrieb zur Herstellung übertragen waren. Diese Listen wurden dem BBA zugeleitet, die zur Ausführung des Einzelauftrags erforderliche Rohstoffmenge eingetragen und die Zuteilungslisten dann der KRA übergeben, die der KWAG den Auftrag gab, den einzelnen Betrieben die im Zuteilungsplan angegebenen Mengen zu überweisen, möglichst aus einem Lager, das dem Betrieb nahe lag. Eine entsprechende Regelung ergab sich für Decken, wo die Aufträge ebenfalls von Verbänden verteilt wurden. Der einzelne Betrieb hatte mit der Rohstoffbeschaffung hier überhaupt nichts mehr zu tun, diese Tätigkeit nahm ihm der Verband ab. Deutlich tritt hier der allmähliche Wandel im Charakter der Rohstoffverteilung hervor. Die Tatsache, daß die Rohstoffe im Besitz einer halbstaatlichen Gesellschaft waren, ist dafür nicht von Bedeutung. Anfänglich verkaufte die Gesellschaft die Wolle wie jeder andere Handelsbetrieb auch. Allmählich wurde aus diesem Kauf eine planmäßige Bedarfsdeckung nach bestimmten Grundsätzen, der Höhe der Aufträge unter Berücksichtigung der u. U. noch vorhandenen Vorräte.

Bei dem Mangel an Wolle ergab sich ein immer größerer Zwang zur Beimischung von Kunstwolle, d. h. Wolle, die aus Lumpen und Abfällen bei der Wollverarbeitung hergestellt war. Die Kunstwollherstellung wurde übrigens nicht erst während des Krieges entwickelt, sondern schon vor dem Kriege betrieben. Die Beschaffung der Lumpen war anfänglich den Fabriken selbst überlassen. Infolge der zunehmenden Nachfrage nach Lumpen, die zur Herstellung von Militärkunstwolle nötig und geeignet waren, trat bald eine Preissteigerung ein, die für die Fabriken umso mißlicher war, als sie sich der KWAG gegenüber für die Lieferung der Kunstwolle an feste Preise gebunden hatten. Eine Beschlagnahme der Lumpen, etwa nach dem Muster der Wollbeschlagnahme, wollte man jedoch mit Rücksicht auf die damit verbundenen Schwierigkeiten möglichst vermeiden. Da die Betriebe sich selbst nicht die nötigen Mengen zu tragbaren Preisen beschaffen konnten, blieb nichts anderes übrig, als daß die KWAG selbst diese Aufgabe übernahm. Es gelang ihr einen „Verband deutscher Wolllumpengroßhändler" zusammenzubringen, der die Lumpen sammeln und an die Gesellschaft abliefern sollte. Trotzdem stiegen die Preise dauernd, denn auch dieser Verband hatte kein Interesse an ihrer Niedrighaltung und auch nicht die geeigneten Mittel dazu. Es blieb im Dezember 1915 daher nichts anderes übrig, als das zu tun, was man vermeiden wollte, nämlich die Lumpen in Verbindung mit einer Höchstpreisfestsetzung zu beschlagnahmen. Die größten Lumpenhändler wurden zu „Lieferern" ernannt, bei denen die Bestände zu sammeln waren und die sie wieder an die KWAG abführten. Diese Beschlagnahme erstreckte sich anfängilch nur auf die gestrickten Lumpen, mit der Folge, daß die Preise der übrigen in die Höhe schossen, so daß im Mai 1916 sämtliche Lumpen und Herstellungsabfälle in Verbindung mit einer Preisfestsetzung beschlagnahmt wurden. Die Auffangorganisation war ähnlich wie die eben geschilderte, nur daß die „Lieferer" jetzt „Sortierer" genannt wurden. Zur Uebernahme

wurden 237 Normalmuster geschaffen auf Grund derer der Lumpen-Verwertungszentrale ein Angebot zu machen war. Gelang darüber keine Einigung, fand Enteignung statt. Wurde das Angebot angenommen, so wurde dem Verkäufer mitgeteilt an wen die Lumpen zu senden waren. Ehe die Verarbeitung zu Kunstwolle in den Reißereien stattfand, wurden die Lumpen u. U. in Pachtbetrieben, die ausschließlich für die KWAG arbeiteten, einer Sonderbehandlung, Reinigung, Trennung anderer Bestandteile usw., unterworfen. Die Reißereien durften auf Grund von Reißereierlaubnisscheinen arbeiten, in denen den Betrieben Anweisungen über die Behandlung und Verarbeitung der Lumpen gegeben wurden um die Verwendbarkeit der Kunstwolle zu Heereszwecken zu sichern. Die KWAG suchte die Lage dadurch zu beherrschen, daß mit einer großen Reihe von Betrieben ein „Reißereivertrag" geschlossen wurde, durch den diese sich verpflichteten nur für die KWAG zu arbeiten, während sie andrerseits einen Anspruch auf regelmäßige Beschäftigung hatten. Der Vertrag regelte das Verhältnis der Betriebe zur KWAG, die Preissätze, zu denen die Verarbeitung zu erfolgen hatte, die Betriebe arbeiteten als Lohnbetriebe, die Behandlung und Verarbeitung der Lumpen, die Verpackung usw., unterwarf die Betriebe also einer ziemlich weitgehenden Kontrolle. Trotzdem bestand „die Neigung . . . durch Herstellung von Waren, die nicht zum Kriegsbedarf gehörten, Uebergewinne zu erzielen. Erst das gänzliche Verbot der Reißerei zu Privatzwecken machte dem ein Ende." [99]) Die Vielzahl der Kunstwollsorten wurde auf zwei vermindert: Militärtuch- und Deckenkunstwolle. Zur Erfassung der Kunstwolle wurden Sammellager errichtet, schließlich zwölf an der Zahl, von denen aus die Verteilung an die Spinnereien erfolgte. Zum Teil wurde die Kunstwolle jedoch auch zur Ersparung von Frachtraum unmittelbar vom Hersteller an den Weiterverarbeiter geleitet. Das Verfahren der Verteilung entspricht dem der Wollverteilung, Grundlage war wieder die Zuteilungsliste der BBA. Dabei stieg das Mischungsverhältnis zwischen Wolle und Kunstwolle in den Tuchen immer mehr an. Während es anfänglich 9:1 betrug, wurde es 1918 auf 3:7 gebracht. Je minderwertiger das Material wurde, desto mehr zeigte sich der Zwang, die Verarbeitung auf die Betriebe zu beschränken, die maschinell am fortgeschrittensten waren und auch derartiges Material noch gut verarbeiten konnten.

6. Chemikalien.

Bei der Bewirtschaftung der Chemikalien findet sich, entsprechend ihrer großen Zahl, eine außerordentliche Mannigfaltigkeit der Formen, so daß im folgenden nur das wichtigste gegenüber den anderen Rohstoffen hervorgehoben werden kann. Ebenso wie bei den übrigen Rohstoffen erfolgte anfangs bei zahlreichen Chemikalien eine Beschlagnahme im Sinne einer Verfügungsbeschränkung, so bei Salpeter, Toluol, Glyzerin, Schwefel, Benzol usw. Teilweise wurden aber auch mit den Herstellern besondere Abmachungen getroffen, die die Verwendung der Erzeugnisse im Interesse der Kriegswirtschaft sicherten. So wurde bei den Holzverkohlungsprodukten (Methylalkohol, Essigsäure, Holzessig, Formaldehyd usw.) mit den Fa-

---

[99]) Aus einer Denkschrift der KWAG.

briken die Vereinbarung getroffen, daß eine Lieferung nur gegen Vorlage eines Befürwortungsschreibens der Kriegs-Chemikalien-A. G. (KChAG) erfolgen sollte. Bei einigen Erzeugnissen, vor allem Stickstoff, Toluol, Glyzerin und Schwefelkies kaufte die KChAG oder eine Nebenorganisation allmählich die gesamte Erzeugung auf.

Ganz besondere Schwierigkeiten machte die zahlenmäßige Erfassung der Bestände, die Grundlage der Bewirtschaftung und der Beschlagnahme. Darüber heißt es in einem Bericht der KChAG: „. . . man vergegenwärtige sich nur einmal, daß Chemikalien weder wie Kartoffeln gewogen, noch wie Vieh gezählt werden können, sondern daß es auf komplizierte Inhaltsberechnungen ankommt, deren Bestimmung den Fabrikanten neben reichlicher Mühe, auch nicht geringe organisatorische Einrichtungen zur Pflicht gemacht haben. So genügt es z. B. nicht, die Querrechnung der Einzelmeldung von Bestand zu Bestand zu prüfen, ja es muß leider die betrübliche Tatsache festgestellt werden, daß, wenn diese Querrechnung genau stimmt, ganz sicher gemogelt worden ist." Die Erhebungsformulare mußten fünfmal geändert werden, ehe ihre Form befriedigende Ergebnisse sicherte und die einzelnen Meldungen mußten streng geprüft werden, da zahlreiche Irrtümer vorkamen. Je mehr der Kreis der Betroffenen sich erweiterte, desto größer wurden die Schwierigkeiten. So zeigten sich nach der Carbidbeschlagnahme z. B. in einem halben Jahr über 2000 Freigabeüberschreitungen, die meist auf Unkenntnis der Bestimmungen beruhten. Bei einem derartigen Umfang der Verstöße gegen die Vorschriften waren die Strafbestimmungen natürlich nutzlos und wurden auch nicht zur Anwendung gebracht. Hier halfen nur Verbreitung der Kenntnis und Erläuterung der Bestimmungen.

Die Verwendung der beschlagnahmten Stoffe war etwas anders geregelt als bei den übrigen Rohstoffen, ohne jedoch grundsätzliche Unterschiede aufzuweisen. Unmittelbare Heeres- und Marineaufträge durften ohne weiteres ausgeführt werden, wenn durch die Bücher der Nachweis geführt werden konnte, daß die Rohstoffe tatsächlich nur zur Ausführung derartiger Aufträge verwendet wurden. Andere Aufträge, z. B. Unteraufträge auf Grund von Heeresaufträgen und sonstige Aufträge, durften nur gegen einen Umwandlungserlaubnisschein der KRA ausgeführt werden. Der Verkauf beschlagnahmter Mengen durfte ohne weiteres erfolgen an Militär- und Marinebehörden, die KChAG und in der Regel auch die Friedr. Krupp A. G., Essen. Sonst nur auf Grund eines Verkaufserlaubnisscheins. Zur Lieferung der verkauften Mengen war jedoch ein Versanderlaubnisschein erforderlich, außer bei Sprengstoffen, Pulver und allen Kampfmitteln für Heeresbehörden, wo die Lieferung ohne weiteres erfolgen konnte. Die Ausführung von Heeresaufträge unterlag also keinen einengenden Vorschriften, Belegscheine waren nicht erforderlich. Ganz besonders ausgestaltet war das Freigabewesen, also die Verwendung zu Zwecken des Friedensbedarfs. Wegen der großen Zahl der in Frage kommenden Verwendungszwecke und Abnehmer wurde eine besondere, weitverzweigte Organisation aufgebaut. Jede Stoffgattung wurde in der Regel nach Verwendungszwecken in mehrere Gruppen gegliedert, die z. T. wieder in Untergruppen zerfielen. So wurden z. B. für Stickstoff drei Hauptgruppen gebildet: NI:Apotheken, NII: Industrie, NIII: Kammersäure. NII zer-

fiel wieder in neun Untergruppen, NII/1 bis NII/9, der Reihe nach: Laboratorien, Edelmetall, Photographie, Chemigraphie, Metall, Thoriumnitrat, Klein-Verkauf, Verschiedenes, Organische Farben. (Nach dem Stand vom 1. 12. 1915, die Einteilung wurde mehrfach geändert.) Für jede Gruppe wurde ein Vertrauensmann bestellt, für die Untergruppen Untervertrauensmänner, entweder Einzelpersönlichkeiten aus Industrie und Handel oder Verbände, Berufsgenossenschaften usw. Der einzelne Verbraucher meldete dem Vertrauensmann die Menge, die er zu erhalten wünschte. Dieser prüfte die Anträge und gab sie der KChAG weiter, die sie wieder prüfte, listenmäßig zu „Schlüsseln" zusammenfaßte und an den Kommissar des Ministeriums für Handel und Gewerbe weiterleitete, von wo aus sie zur KRA gingen, die die endgültige Entscheidung hatte. Dem Vertrauensmann wurde ein Sammelerlaubnisschein zugestellt über die gesamte bewilligte Menge, auf Grund dessen er für die Verbraucher Einzelerlaubnisscheine ausstellte, die in der Regel einen Zeitraum von zwei Monaten deckten und zum Bezug oder Verbrauch der angegebenen Menge berechtigten. Ueber den tatsächlichen Verbrauch war eine Rückmeldung zu erstatten, wodurch der Vertrauensmann die Berechtigung der neuen Ansprüche beurteilen konnte. Die Beteiligung der Verbraucherverbände bei der Bewirtschaftung erscheint durchaus zweckmäßig, aber im ganzen mutet das Verfahren reichlich umständlich an.

Besondere Erwähnung verdient noch die Form, in der die verwickelten Beschlagnahme- und Verwendungsbestimmungen klar zu machen versucht wurden. Dies geschah durch Uebersichtstafeln, von denen ein Ausschnitt im folgenden wiedergegeben ist. Derartige Uebersichtstafeln finden sich sonst noch bei einigen Webstoffbeschlagnahmeverordnungen.

		A	B	C
Klasse	Stoffgattung	Ohne weiteres sind erlaubt: Verarbeitung und Verwendung beschlagnahmter Bestände:	Erlaubt wird die Verarbeitung beschlagnahmter Stoffe zu anderen beschl. Stoffen anderen als den unter A genannten:	Ohne weiteres erlaubt ist: Verkauf beschlagnahmter Vorräte . . . an:
a	Salpeterstickstoff	denjenigen Besitzern, die in ihren Büchern ausweisen, daß sie mit den verbrauchten Mengen unter bestmöglicher Ausbeute unmittelbar Aufträge der deutschen Armee oder Marine auf Sprengstoffe oder Pulver ausführen.	nur auf Grund von Umwandlungserlaubnisscheinen,	Militär- und Marinebehörden, Friedr. Krupp A. G. (Essen), KChA. G.

		D	E	F*)
Klasse	Stoffgattung	Erlaubt wird Lieferung beschlagnahmter Mengen;	Nicht beschlagnahmt sind Vorräte, deren Gesamtbetrag . . . kleiner war als:	Freigegeben werden zum Verbrauch:
a	Salpeterstickstoff	nur auf Grund von Versanderlaubnisscheinen.	75 kg.	unentbehrlich erscheinende Mengen monatlich auf Antrag.

*) Im Original laufen die Spalten A—F nebeneinander.

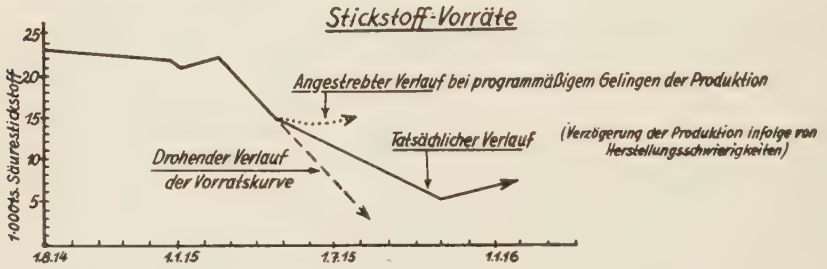
Bei den einzelnen Stoffgattungen ergeben sich mehr oder weniger große Verschiedenheiten, von denen einige, die z. T. auch abweichende Bewirtschaftungsformen darstellen, betrachtet werden sollen. Bemerkenswert ist hier einmal die Regelung der Schwefelwirtschaft, besonders der Schwefelkiesproduktion. Der Bedarf, von dem hier ausgegangen wurde, erwies sich wie meist als zu niedrig. 1916 betrug er das fünffache dessen, was anfangs veranschlagt wurde. Trotzdem erschien die Lage ziemlich gesichert. Das Kriegs-Ministerium legte die Erzeugung der Schwefelkiesgruben Meggen, die mit am modernsten eingerichtet waren, mit Beschlag und erreichte durch Gewährung guter Preise eine Steigerung der Erzeugung, so daß der Heeresbedarf durch diese Grube im wesentlichen gedeckt war. Eine Einflußnahme auf den privaten Bedarf erübrigte sich daher. Den übrigen Werken wurde jedoch anheimgestellt, selbst eine Regelung der privaten Schwefelwirtschaft vorzunehmen. Als nichts geschah, wurde Ende 1915 bei der KChAG eine „Verwaltungsstelle für die private Schwefelwirtschaft" gegründet, an die seit Oktober 1916 dann die gesamte Schwefelerzeugung abzuführen war. Die Schwefelkiesproduktion ging z. T. infolge von Lieferungsverträgen mit den Gruben an die KChAG über, in deren Händen praktisch auch die Einfuhr lag, da die für private Rechnung eingeführten Mengen an die Gesellschaft abzuführen waren, was das Aufhören der Privateinfuhr zur Folge hatte. Seit Februar 1917 mußte auch die gesamte Schwefelkiesproduktion an die „Verwaltungsstelle" abgeführt werden. Die Verteilung geschah so, daß die KChAG die verfügbaren Mengen nicht selbst auf Lager nahm, sondern den Verbrauchern zuleitete, die sie für Rechnung der KChAG einlagerten. Am Anfang jeden Monats wurde dann den Verbrauchern die Entnahme derjenigen Mengen gestattet, die sie auf Grund der Umwandlungserlaubnis brauchten. Bemerkenswert ist hieran vor allem die Schaffung von zwei getrennten Wirtschaftskreisen, der Heeres- und der Privatwirtschaft, die dadurch hervorgerufen wurde, daß der Heeresbedarf aus dem Ertrag der beschlagnahmten Grube gedeckt wurde. Nach Schaffung der „Verwaltungsstelle" wurde diese Trennung 1916 jedoch wieder aufgegeben.

Anders gestaltete sich dagegen die Glyzerinwirtschaft. Im Januar 1915 wurden hier, wie bei den Rohstoffen üblich, die Glyzerinbestände mit mehr als 75 v. H. Reingehalt beschlagnahmt und nach dem oben geschilderten Verfahren bewirtschaftet. Schon im August mußte diese Maßnahme auf die Bestände mit mehr als 50 % Reingehalt ausgedehnt werden und

1916 auf Glyzerinbestände mit mehr als 20 v. H. Reingehalt. Außerdem kaufte die KChAG einen großen Teil der Erzeugung „um auf die Erzeugung und die Preisgestaltung bestimmenden Einfluß zu gewinnen". Trotz der Ausdehnung der Beschlagnahme sanken die Vorräte ständig. Die Erzeuger von Rohglyzerin hielten daher die Bestände zurück in der Erwartung, daß die Verknappung der Vorräte zu höheren Preisen führen müsse. Dadurch drohte die ganze Versorgung ins Stocken zu geraten. Im Juli 1916 wurden die Rohglyzerinbestände deshalb enteignet und der KChAG übertragen, eine Maßnahme, die allmählich bis auf Bestände von 50 kg herab ausgedehnt werden mußte. Dadurch war die Versorgung mit Rohglyzerin in die Hände der KChAG gelegt, während die Erzeugung neuer Mengen ausschließlich für Rechnung des „Kriegsausschusses für Oele und Fette" erfolgte, der die Fette, das Ausgangsprodukt des Glyzerins, beschlagnahmt hatte und die erzeugte Menge der KChAG übertrug. Hinzu traten noch beschlagnahmte Bestände aus den besetzten Gebieten, Lieferungen aus dem neutralen Ausland und Rücklieferungen verunreinigter Mengen. Die Lage verschlechterte sich jedoch zusehends wegen des Mangels an Ausgangsprodukten, die zur Glyzerinherstellung verfügbar waren. Während die Bestände im August 1915 fast 10 000 Tonnen Reinglyzerin betrugen, sanken sie Anfang 1917 auf 1236 Tonnen. Es mußte deshalb versucht werden, an Stelle der Herstellung aus Fetten, andere Stoffe zum Ausgangsprodukt zu nehmen. Schließlich gelang es, aus Zucker Glyzerin zu gewinnen (Protol-Glyzerin), das zur Grundlage der Glyzerinwirtschaft wurde, da die Erzeugung von Protol-Glyzerin schließlich über 30 mal so hoch war wie die von Fettglyzerin. Auch hier ging die gesamte Erzeugung an die KChAG über, die die Entwicklung des neuen Verfahrens finanziell unterstützte.

Schließlich soll noch die Entwicklung der Stickstoffversorgung näher betrachtet werden. Der Kriegsausbruch fiel hier in eine ungünstige Zeit, da die Frühjahrsdüngung erst vor einigen Monaten beendet war. Die Bestände waren deshalb verhältnismäßig gering. Das erste, womit die KRA auf dem Gebiete der Chemikalien sich daher befaßte, war die Bewirtschaftung des Stickstoffs. Im Herbst 1914 wurden Salpeter und Salpetersäure beschlagnahmt. Bei der Bedeutung dieses Stoffes für die Kriegsführung und der Knappheit der Vorräte mußte die Bewirtschaftung von Anfang an möglichst straff geregelt werden. Die KChAG erwarb daher die Vorräte, im Weigerungsfall wurden sie enteignet. Zu den so erworbenen Mengen traten noch Beutebestände aus Ostende und Antwerpen hinzu und eine Einfuhr aus Norwegen, die 1915 mit 20 548 Tonnen Norgesalpeter ihren Höhepunkt erreichte und 1918 auf 5461 Tonnen sank. Es war jedoch von Anfang an klar, daß ohne Inlandserzeugung die Vorräte im Laufe des Jahres 1915 erschöpft sein würden, was den Verlust des Krieges bedeutet hätte. Schon im August 1914 veranstaltete die KRA daher bei der chemischen Industrie eine Umfrage über den zweckmäßigsten Weg zur Herstellung von Säurestickstoff. Unabhängig davon bemühte sich die Feldzeugmeisterei, die zuständige Beschaffungsstelle, um dieselbe Frage. Um dieses Nebeneinander zu beenden, wurde die Angelegenheit ganz der KRA übertragen und vom Oktober 1914 ab wurden die ersten Verträge über die inländische Erzeugung von synthetischer Salpetersäure geschlossen. Anfänglich beschränkte man sich auf die Herstel-

lung von dünner Salpetersäure, die weiter in Kunstnatronsalpeter umgewandelt wurde, da für die Herstellung starker Säure keine Erfahrungen vorlagen. Auch bei der Veranschlagung der Produktion erwies sich die mangelnde Kenntnis des Bedarfs als Hemmnis. Im Herbst 1914 wurde der Verbrauch auf 1000 Tonnen Säurestickstoff monatlich geschätzt, im Juli 1915 auf 3700 Tonnen und Anfang 1916 betrug er mehr als 5000 Tonnen. Die KChAG bemerkt in einem Bericht dazu: „Auf die von der Feldzeugmeisterei augenscheinlich zu gering geschätzten Zahlen wurde im ersten Kriegsjahr (seitens der KRA, der Verf.) keine Rücksicht genommen, sonst wäre der Krieg im Herbst 1915 wegen Stickstoffmangel verloren gewesen." Die Ingangsetzung der Produktion verzögerte sich jedoch, so daß sich folgendes Bild des Beginns der Stickstoffwirtschaft ergibt:



Seit Mai 1915 etwa konnte die Lage als gesichert gelten. Zwar sanken die Vorräte noch, aber nicht mehr so stark, da die neue Produktion in Gang kam. Die finanziellen Bedingungen allerdings, unter denen sie zustande kam, stellten eine ziemliche Belastung dar. Da keine Firme gewillt war finanzielle Risiken einzugehen oder Garantien zu übernehmen angesichts der Neuartigkeit der Produktion in großem Maßstab und der unbekannten Kriegsdauer, blieb nichts übrig als die Uebernahme der Anlagekosten auf das Kriegsministerium, ohne Anspruch auf Rückzahlung. Auf dieser Grundlage kam der Vertrag mit den Badischen Anilin- und Soda-Fabriken zustande, während mit den Bayrischen Stickstoffwerken ein Betriebsführungsvertrag geschlossen wurde, durch den diese sich zur Errichtung und Betriebsführung zweier Werke (Piesteritz und Chorzow) für Rechnung des Reichs verpflichteten. Die Erzeugung ging in den Besitz der KChAG über, im ersten Fall zu den Selbstkosten, im zweiten ergibt sich das von selbst. Der Preis für eine Tonne Säurestickstoff betrug anfänglich 2000 M. für den synthetischen Stickstoff, gegenüber 1200 M. für eine Tonne Säurestickstoff im Chilesalpeter (15,5 % des Salpetergewichts). Infolge der langen Kriegsdauer und der sich dadurch verteilenden Anlagekosten, wurde der Kunstsalpeter durchschnittlich nicht wesentlich teurer als der Chilesalpeter. Die Verteilung durch die KChAG erfolgte nur zu Heereszwecken und für die Landwirtschaft, die allerdings erheblich weniger erhielt als im Frieden (etwas über ein Drittel). Die Verwendung zu bürgerlichen Zwecken wurde fast ganz gesperrt. Zur Deckung der Anlagekosten wurden bei dem Verkauf an die Landwirtschaft und zu sonstigen Zwecken Preise genommen, die erheblich über dem Verkaufspreis

für Chilesalpeter lagen. Während dieser vor dem Kriege für 100 kg etwa 28 M. betrug, betrug der Preis für Kunstsalpeter anfänglich 40 M., 1915: 55 M. und 1916: 70 M.

III. England.

1. Allgemeine Grundlagen der englischen Rohstoffwirtschaft.

Die englische Rohstoffwirtschaft weist insofern eine Teilung auf, als mehrere Behörden an ihr beteiligt waren, das War Office, dem die Bewirtschaftung der Spinnstoffe und des Leders oblag, und das Munitionsministerium, das für die übrigen Rohstoffe, besonders also die Metalle und Chemikalien, zuständig war. Eine Sonderregelung wurde wie in Deutschland für Kohle getroffen. Diese Teilung wurde dadurch hervorgerufen, daß die Beschaffungsstellen die Rohstoffe bewirtschafteten, die zur Herstellung der Fertigfabrikate, deren Beschaffung der betreffenden Stelle oblag, nötig waren. Eine Behörde, wie die deutsche Kriegs-Rohstoff-Abteilung, die sich lediglich mit der Bewirtschaftung der Rohstoffe zu befassen hatte, bestand nicht.

Weiterhin ist die englische Rohstoffwirtschaft im Unterschied zur deutschen, wesentlich durch die Tatsache bestimmt, daß England von den überseeischen Rohstoffquellen nicht abgeschnitten war. Dies bewirkte allerdings nicht, daß eine Bewirtschaftung der Rohstoffe überhaupt nicht nötig war, etwa weil genügend Vorräte zur Deckung aller Ansprüche vorhanden waren. Einmal ließen sich garnicht genügend Vorräte beschaffen, weil der Schiffsraum beschränkt war, und ferner mußte dafür gesorgt werden, daß die Rohstoffe vor allem zur Herstellung von Kriegsmaterial Verwendung fanden. Dies regelte sich jedoch nicht von selbst, sondern erforderte einen staatlichen Eingriff in die Rohstoffverteilung, ebenso wie in Deutschland, aber ganz unabhängig von einer Sperre der ausländischen Zufuhr. Da weiterhin eine Einfuhr stattfinden konnte, mußte die Art und Weise, in der sie geregelt wurde, auch für die Rohstoffwirtschaft von großer Bedeutung werden. Dabei standen mehrere Möglichkeiten offen: 1. freie Einfuhr, durch private Händler, ohne staatliche Einflußnahme, 2. geregelte Einfuhr, durch private Händler, aber auf Grund von Erlaubnisscheinen, 3. staatliche Einfuhr, entweder durch staatliche Handelsorganisationen oder unter Heranziehung der privaten Handelshäuser als Kommisionäre und 4. Mischformen, teils staatliche, teils geregelte Einfuhr usw. Tatsächlich finden sich alle Formen nebeneinander. Die erste Form, die völlig freie Einfuhr verschwand jedoch mit zunehmender Kriegsdauer immer mehr, so daß sie für die Rohstoffwirtschaft ohne Bedeutung ist. Die Einfuhr der meisten Rohstoffe wurde von einer Genehmigung des Board of Trade abhängig gemacht. Darüber hinaus bildet für die wichtigsten Rohstoffe jedoch die staatliche Einfuhr die Regel, so für Metalle, Erze, Spinnstoffe und viele chemische Rohstoffe. Meist wurde ein staatliches Einfuhrmonopol geschaffen, wenn auch nicht rechtlich so doch tatsächlich, durch Verweigerung oder starke Beschränkung der Einfuhrerlaubnis oder Nichtzuteilung von Schiffsraum. Besondere Gesellschaften, entsprechend den deutschen Rohstoffgesellschaften wurden jedoch nicht gegründet. Entweder die betreffende Abteilung erledigte den kaufmännischen Teil der Rohstoffwirtschaft selbst, kaufte, lagerte ein, verkaufte usw. oder bestimmte Händler wurden zu Agenten der Regierung ernannt und führten diese Geschäfte für

Rechnung des Staates aus. Die erste Form findet sich z. B. bei Jute, Kolonialwolle, vielen Metallen und Erzen, die zweite bei inländischer Wolle und bei Häuten. Teilweise kommen auch staatliche und private geregelte Einfuhr nebeneinander vor, so bei Jute, wo nur soviel auf Staatsrechnung eingeführt wurde als zur Ausführung der Heeresaufträge nötig war.

Die Gründe, die zur Uebernahme der Einfuhr durch den Staat führten, sind zahlreich, meist wirkten alle zusammen. Hervorzuheben sind besonders: 1. Das Bestreben, Wettbewerb im Ausland beim Einkauf zu verhindern und durch eine einheitliche Aufkauforganisation die Zwangslage beim Kauf auszugleichen, 2. Schwankungen der Rohstoffpreise nach Möglichkeit zu vermindern, um eine Preisregulierung der Fertigfabrikate zu ermöglichen, die ohne Regelung der einzelnen Kostenbestandteile gescheitert wäre, 3. den Einfluß der Transportgefahr auf die Preise der Rohstoffe zu verringern durch Zusammenfassung der Einfuhr und damit größeren Ausgleich des Risikos, 4. möglichst restlose Erfassung der verfügbaren Rohstoffe bei den günstigsten Bezugsquellen zu günstigen Bedingungen durch große Abschlüsse unter Benutzung der politischen Bindungen, 5. Sicherung der Stetigkeit der Zufuhr, unabhängig von Kriegsgefahren.

Die Verteilung der Rohstoffe geschah hauptsächlich nach einem System, das dem der deutschen Kohlenwirtschaft entspricht, den Dringlichkeitsbestimmungen („Priorities"), die einheitlich für die meisten Rohstoffe galten, außer für Kohle. Diese Bestimmungen regelten zweierlei, einmal die Reihenfolge, in der die Aufträge auf Fertigfabrikate auszuführen waren und damit zweitens gleichzeitig die Reihenfolge, in der die Rohstoffe zur Ausführung der Aufträge zu liefern waren. Diese Bestimmungen bilden die Grundlage der englischen Rohstoffwirtschaft entsprechend den Beschlagnahme- und Freigabebestimmungen der deutschen. Ebenso wie in Deutschland ergeben sich jedoch bei einzelnen Rohstoffen wieder erhebliche Abweichungen, die unten noch näher betrachtet werden. Die grundsätzliche Bedeutung der Dringlichkeitsbestimmungen ergibt sich aber z. B. aus folgender Feststellung: „Die Kontrolle des Munitions-Ministeriums hat ihren Schwerpunkt im Priority Department ..." [100]) Die Grundlage dieser Regelung bildete ein Rundschreiben des Munitionsministers vom 31. August 1916 über die „Kontrolle der Erzeugung", das am 8. März 1917 von einer Verordnung abgelöst wurde („The Priority of Work Order"), die im wesentlichen den gleichen Inhalt hat. Ihr Grundgedanke ist die Einteilung aller Arbeit in drei Klassen, A, B und C, deren Gliederung wegen ihrer Bedeutung für die Kriegswirtschaft nach dem Texte der Verordnung wiedergegeben werden soll:

CLASSIFICATION OF WORK.

Definition of Class A.

Class A comprises: —
Work or material wholly required as a component part of any work or goods to be carried out or supplied under —
(a) A Government War Contract, which signifies: —
(1) Any Contract placed by the Admiralty, the War Office, or the Minister of Munitions.

---

[100]) Board of Trade Journal, Bd. 101, S. 145.

(2) Any Contract for Naval or Military Equipment placed by an Allied Government by or with the consent in writing of the Admiralty, the War Office, or the Minister of Munitions.

(b) Certified War Work, which signifies: —

(1) Work on a Contract or Order which the Admiralty, the War Office, or the Minister of Munitions has certified in writing to be War or Munitions Work.

(2) Work which the Minister of Munitions has directed to be treated on an equality with War Work.

(c) Merchant shipping work certified in writing by the Board of Trade to be Munitions Work.

Definition of Class B.

Class B comprises: —

Work or material wholly required for: —

(a) Repairs to existing industrial machinery (but not the replacement of old machinery by new) wherever essential to maintain continuity of operation in the United Kingdom.

(b) The maintainance of reasonable stocks of materials or articles necessare as component parts of work or goods to be carried out or supplied under any orders or contracts to be executed under Class A or Class B.

(c) Export orders, certified in writing by the Board of Trade, the Admiralty, the War Office, or the Minister of Munitions to be of sufficient national importance to be specially approved for export to approved destinations and as to which the Minister of Munitions or other Government Department controlling the necessary materials has certified that such materials can be spared.

(d) Contracts or orders certified in writing by the Admiralty, the War Office, or the Minister of Munitions as necessary for the efficient conduct of the War.

(e) Contracts or orders certified in writing by the Director-General of National Service to be of sufficient importance in the national interest to be placed in Class B and as to which the Minister of Munitions or other Government Department controlling the necessary materials has certified that such materials can be spared.

Definition of Class C.

Class C comprises all work not comprised in Classes A or B.

Man könnte den Inhalt etwa kurz dahin zusammenfassen, daß Klasse A die unmittelbare Kriegsarbeit umfaßte, d. h. Heeresaufträge und ihnen gleichstehende, Klasse B, mittelbare Kriegsarbeit, Aufträge zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft im weitesten Sinne, und Klasse C, Friedensarbeit.

Diese Einteilung wurde später dadurch ausgebaut, daß eine weitere Unterteilung durchgeführt wurde, so daß schließlich acht Dringlichkeitsklassen bestanden: A1—A4, 5, B, 6, C. Der Grundgedanke blieb aber der gleiche: Aufträge der Klasse A sollten vor denen der Klassen B und C und Aufträge der Klasse B wieder vor denen der Klasse C ausgeführt werden und zwar, wie es ausdrücklich heißt, „ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt, zu dem sie empfangen wurden und auf entgegenstehende Vertragsverpflichtungen". Für die Rohstoffwirtschaft bedeutete diese Regelung, daß die Rohstoffe zuerst für Ausführung von Heeresaufträgen und anderen kriegswichtigen Lieferungen Verwendung finden mußten, und erst wenn deren Erfüllung sichergestellt war, konnten Friedensaufträge berücksichtigt werden. Dieses Verfahren mußte deshalb dann zu Verwicklungen führen,

wenn der Umfang der kriegswichtigen Lieferungen so groß wurde, daß für die übrigen kein Raum mehr war. Wie diese Schwierigkeit gelöst wurde, wird sich bei der Betrachtung der Bewirtschaftung einzelner Rohstoffe zeigen.

Bedingung für die Durchführung dieses Systems war, daß jeder Auftrag in die Dringlichkeitsabstufung eingereiht wurde, also mit einem bestimmten Dringlichkeitsgrad versehen wurde. Es war unmöglich, alle Aufträge durch eine Stelle gehen zu lassen, die diese Einteilung hätte vornehmen können, dazu war ihre Zahl viel zu groß. Aus den oben wiedergegebenen Bestimmungen geht z. T. schon hervor, wie diese Eingliederung vonstatten ging. Gewisse Aufträge fielen ohne weiteres in eine bestimmte Klasse, z. B. Heeresaufträge in die Klasse A. Bei anderen Aufträgen dagegen mußte das Munitionsministerium, das War Office usw. bestätigen, daß sie kriegswichtig waren und dementsprechend in eine höhere Dringlichkeitsklasse als C fielen. Hier ging die Einteilung also nicht von selbst vor sich, sondern es war die Zuteilung eines bestimmten Dringlichkeitsgrades für jeden Auftrag nötig. In beiden Fällen konnte der Auftragsempfänger, wenn er Unteraufträge erteilte, eine Bescheinigung folgenden Inhalts ausstellen:

CERTIFICATE

To: Messrs. . . . . .
Order No. . . . . .
(of ordering firm or establishment)

I/We hereby certify that the work or materials described herein are required for the following purposes:

. . . . . .

(Here state clearly particulars of the special war, national, or other purpose of the order.)

1. As component of the subject matter of a Government Contract bearing the following reference number, viz., No. . . . and for the purposes of . . . . .

2. (If not a direct component of a Government Contract)
for the purposes of: —
References: —

and for no other purpose; and that such order falls within Class . . . . . as defined on the back hereof.

I/We hereby declare the above to be a true and accurate statement.

Signed on behalf of
by

Die Rückseite enthielt einen Abdruck der Einteilung der verschiedenen Dringlichkeitsklassen und ferner folgende Bestimmungen: „A false declaration on this certificate is an offence under the Defence of the Realm Regulations." und „The certificate must be signed by a Partner, Director, Manager or other responsible official."

Für Klasse C wurden keine Scheine ausgestellt. Sollten Aufträge, die in Klasse C fielen, höher eingereiht werden, so mußte das Munitionsministerium, das War Office usw. bestätigen, daß sie einen höheren Dringlichkeitsgrad erhalten sollten.

Mit der weiteren Unterteilung der Dringlichkeitsklassen wurde dieses Verfahren so geändert, daß mit der Erteilung des Auftrags zugleich ein Dringlichkeitsschein ausgegeben wurde, wobei die Regierungsaufträge

in der Regel in die Klasse A 4 eingereiht wurden. Sollten sie einen höheren Dringlichkeitsgrad erhalten, oder sollten private Aufträge höher als C eingereiht werden, so war ein Antrag darüber an ein besonderes „Priority Committee" zu richten, das diese Einteilung vornehmen konnte. Der Sinn dieser Maßnahme war, soviel Aufträge wie möglich gleich durch den Auftraggeber selbst einteilen zu lassen durch Zuweisung bestimmter Dringlichkeitsklassen für bestimmte Aufträge und nur in besonderen Fällen die Hauptstelle mit dieser Eingliederung zu belasten. Das gleiche Bestreben wird uns bei den Amerikanern wieder begegnen, die diesen Vorgang als „Selbsteinteilung" („automatic rating") bezeichneten.

Die Bestimmung darüber, wie im Zweifelsfall einzelne Aufträge einzugliedern waren, war nicht leicht und mußte zwischen den einzelnen Ministerien mitunter zu Streitfällen Anlaß geben. Zum Entscheid darüber wurde deshalb im September 1917 das „War Priorities Committee" gegründet, das aus Vertretern der in Betracht kommenden Behörden, des Munitionsministeriums, der Admiralität usw. bestand. Weiter wurden eine Reihe von Unterausschüssen eingerichtet, die die Aufgabe hatten, die Ansprüche der einzelnen Stellen auszugleichen und neben der Feststellung ihrer Dringlichkeit auch Ermittlungen darüber anstellen sollten, wieviel Rohstoffe zu Friedenszwecken zur Verfügung gestellt werden mußten.

Nach der Schilderung des Grundprinzips der englischen Rohstoffwirtschaft, sollen noch die typischen Züge einiger Bewirtschaftungsgebiete betrachtet werden. Bei den besonders knappen und zur Herstellung von Kriegsmaterial dringend benötigten Stoffen werden sich dabei auch Formen der Bewirtschaftung zeigen, die den deutschen Beschlagnahmeregeln ähneln und im Ergebnis ihnen gleichkommen.

2. Eisen und Stahl.

Die Erzeugung von Stahl wurde besonders eingehend geregelt. Durch Vermittlung des „Sheffield Alloy Steel Committee" wurden die Fabrikationserfahrungen und -verfahren der Erzeuger von Spezialstahl, der besonders im Tank- und Flugzeugbau erforderlich wurde, denjenigen Betrieben zugeleitet, die sich bisher nicht mit diesem Produktionszweig befaßten. Der Erfolg war, daß die Zahl der Betriebe, die derartige Stahlsorten herstellten, von 6 im Jahre 1915 auf 60 im Jahre 1917 stieg.[101]) Weiter wurden die stahlerzeugenden Werke in besonderer Weise organisiert. Ganz England wurde in sechs Gebiete eingeteilt: Schottland, Nord-Ost-Küste, Süd-Wales, Midland, Sheffield, Nord-West-Küste. Leiter jedes Gebiets war ein Steel Superintendent, dem ein Area Committee der Produzenten beratend zur Seite stand. Die Stahlabteilung des Munitionsministeriums bestimmte nun Menge und Art des Stahls, der auf jedes Gebiet zur Erzeugung und Verarbeitung zu Halbfabrikaten entfallen sollte, entwarf also ein Produktionsprogramm für das ganze Land. Der Superintendent entwarf danach das Walzprogramm der Werke seines Gebietes. Die Bleche, Stangen usw. wurden genormt und zur Herstellung auf die einzelnen Werke so verteilt, daß die Erzeugung möglichst ohne Stockungen durch Umstellung der Maschinen auf andere Stärken usw. vor sich ging. Den Bestellern wurde empfohlen, möglichst genormte Größen zu bestellen, da sie sonst mit Verzögerungen rechnen müßten. Da der Superintendent

[101]) **Journal of the Royal Statistik Society, 1920, S. 354. Birkett, Iron and Steel Trades during the War.**

außerdem mit den Leitern der anderen Gebiete dauernd in Verbindung stand und so über Leistungsmöglichkeit und Belastung im eigenen und in anderen Gebieten unterrichtet war, konnte er in dringenden Fällen, oder wenn sonst die Unterbringung eines Auftrages erschwert war, die zur Erledigung geeigneten Fabriken bestimmen und so eine reibungslose Dekkung des Bedarfs sichern. Diese Gebietseinteilung war mit dem Gedanken verbunden, daß das einzelne Gebiet so weit wie möglich seinen Bedarf selbst decken und Bezug aus anderen Gebieten nur in Ausnahmefällen stattfinden sollte.

Auch die Eisenerzminen wurden unter Kontrolle gestellt, allerdings erst ziemlich spät, im September 1917. Sie wurden nach dem Vorbilde der Kohlengruben für die Dauer des Krieges vom Staat übernommen. Die Bedeutung dieser Maßnahme wird bei der Regelung der Betriebe behandelt werden. Hier genügt, daß sie eine einheitliche und straffe Gestaltung der Bewirtschaftung erleichterte. Für die eigentlichen Bewirtschaftungsmaßregeln ist sie unmittelbar nicht von ausschlaggebender Bedeutung.

Die Verteilung von Eisen und Stahl wurde anfänglich durch die oben geschilderten Dringlichkeitsbestimmungen geregelt. Schon Ende 1916 und Anfang 1917 wurden jedoch für Stahl und Stahlfabrikate Sonderbestimmungen erlassen, die im Enderfolg ein System bedeuten, das den deutschen Belegschein- und Freigabebestimmungen ähnlich ist. Einmal wurde das Dringlichkeitssystem dadurch geändert, daß Stahllieferungen nur für Aufträge erfolgen durften, die mindestens in die Dringlichkeitsklasse B fielen. Ausgenommen von dieser Bestimmung waren lediglich die Sorten, die sich nicht zur Granatherstellung eigneten; aber auch über deren Herstellung und Verwendung war laufend Meldung zu erbringen, um zu verhindern, daß deren Erzeugung zu stark stieg. Durch die Beschränkung der Verwendung des Stahls auf die Klassen A und B wurde aus dem Dringlichkeitsschein jetzt ein Bezugsschein, denn während er früher nur die Reihenfolge angab, in der die Aufträge auszuführen waren, wurde er jetzt nötig, um überhaupt Rohstoffe zu erhalten. Weiter mußte bei der Erteilung der Aufträge auf Rohstoffe ein Bestätigungsvermerk angebracht werden. Als Bestätigungsvermerk galt einmal die Nummer des Heeresauftrags, falls einer vorlag, oder ein ihm gleichgestellter Auftrag der verbündeten Staaten. Lag kein Heeresauftrag vor, mußte beim Munitionsministerium unter Angabe des Verwendungszwecks, der Menge und der Art der verlangten Rohstoffe (Stahlsorten, Halbfabrikate usw.) Bezugserlaubnis beantragt werden. Gleichzeitig mit der Ausstellung der Bezugserlaubnis versah das Ministerium den Auftrag mit einer Dringlichkeitsnummer. Dieses Verfahren, abgesehen von der Dringlichkeitseinteilung, entspricht ziemlich genau den deutschen Belegschein- und Freigabebestimmungen, ohne damit allerdings in Verbindung zu stehen.

Gleichzeitig setzte eine noch straffere Bedarfsregelung ein. Als seit Mitte 1916 die Roheisenerzeugung im Vergleich zum Heeresbedarf knapp wurde, nahm man ebenso wie in Deutschland allmählich ein Kontingentierung der Beschaffungsstellen vor, die mit der Zeit auf die gesamte Eisen- und Stahlerzeugung ausgedehnt wurde. Jeder Beschaffungsstelle, z. T. war innerhalb der Stellen noch weiter nach Verwendungszwecken gegliedert, wurde für eine bestimmte Zeit, bei Stahl sechs Monaten, eine gewisse Menge zur Verfügung gestellt. Um die Friedensindustrie dadurch nicht

völlig zum Erliegen zu bringen, wurden den Industriezweigen, die Friedensware herstellten, ebenfalls bestimmte Mengen zum Verbrauch zugebilligt, die durch Vermittlung der betreffenden Verbände verteilt werden sollten, mit der ausdrücklichen Bemerkung, daß Anfragen von Einzelunternehmen nicht berücksichtigt werden könnten.[102]) Um die Innehaltung aller Kontingente zu überwachen, wurde eine Kennzeichnung der Aufträge nach Verwendungszwecken eingeführt („Prefix-lettering"), z. B. bei der Admiralität: Material für Kriegsschiffe: CPW, für Kauffahrteischiffe: CPM, für Hilfsfahrzeuge: CPI, für Ausbesserung von Kauffahrteischiffen: CPR, für Waffen und Munition: CPG usw.[103]) Wurden auf Grund des Hauptauftrages von der betreffenden Firma Unteraufträge erteilt, so mußten diese ebenfalls mit dem Kennzeichen des Hauptauftrages versehen sein. Die Lieferer der Rohstoffe mußten auf Grund dieser Kennzeichnung wöchentlich eine Aufstellung der für die einzelnen Kontingentsabteilungen ausgeführten Lieferungen an das Munitionsministerium senden, wodurch die Innehaltung der Kontingente überwacht werden konnte. Über die Kontingente wurden Listen angefertigt, die zugleich Kontrollspalten enthielten, aus denen hervorging, wieviel tatsächlich für den betreffenden Zweck in Anspruch genommen war, so daß Überschreitungen verhindert und Unterlagen für die späteren Voranschläge gewonnen werden konnten. Ein Ausschnitt aus dieser Kontingentsliste hat z. B. folgendes Aussehen:

Department	Allocation for first 6 month of 1918 as arranged in January 1918	Despatches during [104])	
		January	February
Admiralty	37.076	27 057	36.170
War Office	10.016	11.203	11.401
Min. of Munitions			
Explosives	556	356	418
Guns, large	2.760	1.856	2.175
Machine guns and Small Arms	900	428	425
Trench Warfare	924	961	1.029
. . .			
. . .			
. . .			
Other Government Offices and Priority	19.804	20.509	16.018
Allies France	6.940	6.266	6.147
Allies Italy	1.092	1.240	1.422
Shell Steel	21.448	21,199	24 186
Tubes	7.672	1.026 *	1.362 *
. . .			
. . .		*) Zahlen unvollständig	

[102]) Board of Trade Journal, Bd. 101, S. 566.
[103]) Board of Trade Journal, 1918, S. 82.
[104]) Journal of the Royal Statistical Soc., 1920, S. 363. Birkett, Iron and Steel Trades.

Ueber die Aufstellung von Eisenwirtschaftsplänen und ihren Zusammenhang mit den Kontingenten wird in Verbindung mit anderen Wirtschaftsplänen berichtet.

Schließlich ist noch die zunehmende Verwendung von Abfällen bei der Fabrikation zu erwähnen. Die Abfälle an Schnellschnittstahl mußten an die Hersteller des Stahls zurück verkauft werden, die sie auf Grund besonderer Vereinbarungen mit dem Munitionsministerium wieder verwendeten. Alle Stahlfabrikanten mußten Angaben über die verwendeten Abfallmengen machen und wurden, als kontrollierte Betriebe, aufgefordert, den Prozentsatz der verwendeten Abfälle zu steigern. Dadurch gelang es, die Verwendung der Abfälle von 30 v. H. der hergestellten Mengen an Stahl vor dem Kriege auf 47 v. H. zu bringen, also das Ziel der erstrebten 50 v. H. ziemlich zu erreichen. Zur Erfassung unbenutzter Vorräte wurde im Munitionsministerium eine „Ferrous Scrap Branch" errichtet, die etwa 250 000 Tonnen brachliegender Bestände sammelte und aufbereiten ließ.

3. Kohle.

In der Kohlenwirtschaft wurden erst ziemlich spät weitgehendere Maßnahmen getroffen. Anlaß zu Regelungsmaßnahmen bot zuerst der Arbeitermangel, der sich bald nach Kriegsbeginn bei den Kohlengruben bemerkbar machte, da gerade die Bergleute sich zahlreich zu den Fahnen meldeten. Um dem dadurch geschaffenen Mangel abzuhelfen, suchte das im Februar 1915 ins Leben gerufene „Coal-mining Organization Committee", das nur beratende Aufgaben hatte, durch Zusammenarbeit zwischen den Unternehmer- und Arbeiterverbänden Maßnahmen zu treffen, um die verfügbare Arbeitszeit und die Arbeitskräfte so gut wie möglich auszunutzen, durch Ausschaltung von Unregelmäßigkeiten, Einführung von Sonntagsarbeit usw. Darüber hinaus beschäftigte es sich, was hier schon bedeutsamer ist, mit der Zusammenlegung von Eisenbahnwagen, um Wagen einer Zeche, die im Augenblick nicht benutzt wurden, anderen Zechen zur Verfügung zu stellen (Pooling of Wagons). Im gleichen Jahr führten die steigenden Kleinhandelspreise der Kohle zur Ausfuhrkontrolle, um einen zu starken Abfluß der Kohle ins Ausland zu verhindern, wodurch die Inlandspreise weiter in die Höhe getrieben worden wären. Die Kohlenausfuhr wurde von einer Genehmigung abhängig gemacht. Schließlich wurde noch ein weiterer Ausschuß eingesetzt, das „Central Coal and Coke Supplies Committee", das jedoch mehr untersuchende als ausführende Tätigkeit hatte. Gegen Ende des Jahres 1915 hatte sich nämlich teilweise eine mangelhafte Belieferung der Industrie bemerkbar gemacht, deren Ursache und Besserungsmöglichkeit der Ausschuß untersuchen sollte. Zur Beseitigung dieser Mängel wurden 11 „District Committees" gebildet, die sich aus Bergwerksbesitzern zusammensetzten und deren Tätigkeit vor allem darin bestand, darauf zu achten, daß wichtige Industriezweige voll und bevorzugt beliefert wurden. Ließ sich dies nicht anders erreichen, so leiteten sie die Versorgung um und wiesen die Lieferanten an, wen sie beliefern sollten. Als Richtschnur für die Dringlichkeit der einzelnen Verbrauchszwecke war ihnen dabei folgende Liste gegeben:

1. Admiralität (Kohle für Flotte und Transporte),
2. Eisenbahn (Inlandsbedarf für laufenden Verbrauch),

3. Munitionsbetriebe (inländische), einschließlich von Koksöfen, Hochöfen, Stahlwerken, Schiffbau usw.
4. Eisenbahnen (Frankreich und Italien),
5. Munitionsbetriebe (Frankreich und Italien),
6. Betriebe der öffentlichen Versorgung (Inland),
7. Betriebe der öffentlichen Versorgung (Frankreich, Italien),
8. Bunkerkohle für In- und Ausland,
9. Haus- und allgemeiner Industriebedarf, In- und Ausland.[105])

Diese Reihenfolge sollte nur Anhaltspunkte geben und konnte in besonderen Fällen durchbrochen werden. Wenn eine besondere Notlage jedoch keine Ausnahme nötig machte, sollte nach ihr die verhältnismäßige Dringlichkeit bestimmt werden. Es ist also das gleiche Verfahren, wie es anfänglich auch in Deutschland üblich war, im Notfall durch besondere Anordnungen die Versorgung wichtiger Verbraucher zu sichern. Der einzelne Auftrag dagegen wurde nicht unmittelbar in eine bestimmte Dringlichkeitsklasse eingereiht. Zum Erlaß derartiger Anweisungen hatten die Gebietsausschüsse zwar eigentlich gar kein Recht, stießen aber auf wenig Widerstand, so daß sie diese Politik eine Zeitlang fortsetzen konnten. Im Juni 1916 mußte jedoch das Recht zur Anordnung von Vorzugsbehandlungen und zum Erlaß solcher Dringlichkeitsanweisungen durch eine Verordnung festgelegt werden, da sich vereinzelt Unzuträglichkeiten zwischen den Lieferern und den benachteiligten Bestellern ergeben hatten, die Ersatz des Verlustes forderten, den sie durch die Nicht-Belieferung erlitten hatten. An dem Dringlichkeitssystem als solchen änderte sich jedoch auch später, als die Bewirtschaftung straffer zusammengefaßt wurde, wenig. Es ist ein erheblich lockereres Schema, als es die für die Industrie geltenden Dringlichkeitsbestimmungen darstellen und bedeutete nicht eine systematische Regelung aller Aufträge oder auch nur der wichtigen, sondern lediglich eine Ueberwachung der Belieferung der wichtigen Verbraucher und ein Eingreifen von Fall zu Fall, wenn diese stockte.

Im September 1916 wurde dann dem für die Bewirtschaftung abträglichen System von drei nebeneinander bestehenden Ausschüssen ein Ende gemacht durch Einsetzung eines „Supervisor of Committees dealing with Fuel", der die Arbeit der Ausschüsse in Einklang miteinander bringen sollte. Eine besonders bemerkenswerte Tätigkeit hat er nicht entfaltet, denn bald vollzog sich eine grundlegende Aenderung in der Kohlenwirtschaft. Im Frühjahr 1917 wurden alle Kohlenbergwerke für die Dauer des Krieges vom Staat „in Besitz genommen", nachdem schon Ende 1916 dasselbe mit den Zechen von Süd-Wales getan wurde. Die allgemeine Bedeutung dieses Vorgangs, die sich nicht nur auf die eigentlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen erstreckte, sondern darüber hinaus auf den Betrieb als solchen, wird in einem späteren Abschnitt behandelt. Hier ist nur wesentlich, daß die Bewirtschaftung an einer Stelle zusammengefaßt wurde und der Leitung des „Controller of the Coal Mines" unterstand. Deshalb, weil alle Bergwerke durch diese Maßnahme für die Dauer des Krieges verstaatlicht waren, waren die Bewirtschaftungsschwierigkeiten natürlich nicht beseitigt. Der Controller stand vor denselben Schwierig-

[105]) Redmayne, The British Coal-Mining Industry during the War, S. 79/80.

keiten wie seine Vorgänger und mußte erst versuchen, die Mittel auszuarbeiten, die die Kohlenverteilung besser regeln konnten. Die bedeutsamste dieser Maßnahmen war die „Coal Transport Order" vom 10. September 1917. Diese Verordnung sollte dem Zweck dienen, Kreuzläufe von Kohlen zu vermeiden und die Verkehrsmittel zu entlasten, griff aber zu diesem Zweck weitgehend in die Kohlenverteilung ein. England und Schottland wurden in 20 Gebiete geteilt und für jedes Gebiet wurden die Absatzgebiete, in die geliefert werden durfte, vorgeschrieben. Das sich ergebende Verteilungsschema sah folgendermaßen aus:

Areas of Production	Areas to which the forwarding of coal by public railway is confined by these directions		
	Steam and Manufacturing	Gas and Coking	House
1. Northumberland	1; 2; 3	1	1; 2
2. Cumberland	2	2	2
3. Durham	2; 3	2; 3	2; 3
4. Lancashire	4; 6	4	4
5. Yorkshire	3; 4; 5; 7; 8; 10; 11; 14; 16	4; 5; 7; 8; 10; 11; 13; 14; 16	4; 5; 7; 8; 10; 11; 14; 16;
6. North Wales	6	6	6
7. North Stafford	6; 7; 9	7; 9; 10	6; 7; 9
8. Eastern Counties	— — —	— — —	— — —
9. Shropshire	9; 12; 13	9; 13	9; 12; 13
10. Birmingham and District	9; 10; 11; 13; 14	— — —	9; 10; 11; 13; 14
. . . .			
. . . .			
. . . .			
20. Southwestern Scotland	18; 20	20	20

Diesem Schema liegt der gleiche Gedanke zugrunde, wie der Festsetzung der Lieferungsgrenzen in Deutschland, nur daß es weiter ausgebaut ist. Ursache für die Einführung dieses Systems war, wie schon erwähnt, das Bestreben, die Verkehrsmittel zu entlasten und die Belieferung möglichst nach reinen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auszurichten. Die Einteilung in Gebiete erfolgte daher unter dem Gesichtspunkt, Gebiete zu bilden, die sich möglichst selbst versorgen konnten, ohne andere in Anspruch zu nehmen. Ausgegangen wurde bei der Einteilung deshalb von einer Erhebung der Art, Menge und des Bestimmungsorts der Kohle, die jede Zeche versandte. Dabei zeigte sich „die lange vermutete Tatsache . . ., daß in einigen Fällen Gebiete, die nicht genug Kohle für den eigenen Verbrauch erzeugten, in Wirklichkeit noch große Mengen in andere Bezirke sandten".[106]) Dieses Hin und Her der Kohle wurde durch die neue Einteilung beseitigt; soweit Zuschußkohle benötigt wurde, mußte sie aus Gebieten kommen, die am nächsten lagen. Diejengen Gebiete, in die geliefert werden durfte, mit Ausnahme des eigenen Gebiets, wurden als „Restricted Areas" bezeichnet, diejenigen, in die Lieferungen verboten

[106]) Redmayne, a. a. O., S. 102.

waren, „Prohibited Areas". In diese Verbotsbezirke durfte nur mit Genehmigung des Kohlenkontrolleurs geliefert werden. Diese Genehmigung wurde vor allem erteilt, wenn es sich um ganz besondere Kohlenarten handelte, die nicht zu ersetzen waren. Die Lieferung in die anderen Bezirke unterlag der Regelung der District Committees, die neben der geschilderten Ueberwachung der Belieferung der wichtigen Verbraucher jetzt auch die Menge der Kohle, die in die anderen Bezirke gesandt werden durfte, beschränken konnten. Dementsprechend durfte z. B. Gebiet Nr. 1 Industriekohle nur in die Gebiete 2 und 3, Gaskohle überhaupt nicht nach auswärts und Hausbrandkohle nur in das Gebiet Nr. 2 liefern. Dieses Gebiet (Nr. 2) durfte überhaupt keine Kohle in andere liefern, während Nr. 8 reines Verbrauchsgebiet war usw.

Mit dieser Maßnahme war ein erheblicher Eingriff in die gesamte Kohlenverteilung getan, dessen Wirkung im allgemeinen sehr günstig eingeschätzt wird. Genaue Zahlen über die Entlastung der Eisenbahnen liegen nicht vor, es findet sich nur die Schätzung, daß etwa jährlich 700 Millionen Tonnen-Meilen gespart wurden. Wahrscheinlich ist die Zahl aber etwas zu hoch gegriffen, da sich das Schema erst einarbeiten mußte. Um dabei nicht allzu sehr in schwebende Verträge einzugreifen, wurde schon im März 1917 bestimmt, daß keine Lieferungsverträge über drei Monate abgeschlossen werden sollten.

Zum Schluß ist noch die Rationierung der Kohle für häusliche Zwecke zu erwähnen, die 1917 für London eingeführt wurde. Je nach der Zahl der Räume unter Berücksichtigung besonderer Verhältnisse (Kranke, Kinder usw.) wurden bestimmte Höchstverbrauchszahlen festgelegt. In den übrigen Teilen des Landes wurde diese Verbrauchsregelung jedoch nicht eingeführt, sondern versucht, die Bevölkerung durch „moral suasion" [107]) zur Einschränkung des Kohlenverbrauchs zu bewegen. Anscheinend hatte diese Propaganda doch nicht ganz den gewünschten Erfolg, denn für 1918 wurde eine Verbrauchsregelung für das ganze Land vorbereitet. Die Verbraucher wurden verpflichtet, sich bei bestimmten Händlern, möglichst den bisherigen, eintragen zu lassen. Dabei war anzugeben, wieviel Kohle sie auf Grund der Größe ihrer Wohnung beziehen durften und der Händler sollte die Angaben berichtigen, falls er dazu in der Lage war. Lieferungen in kleinen Mengen wurden zu Zwangslieferungen gemacht, um die Versorgung der ärmeren Verbraucher zu sichern. Der Handel selbst wurde lizenzpflichtig und gesperrt, neue Betriebe konnten nicht eröffnet werden. Diese Maßnahmen traten mit dem Oktober 1918 in Kraft, waren für die Kriegswirtschaft daher ohne Bedeutung.

4. Nicht-Eisenmetalle.

Die Beschaffung der Metalle ging allmählich fast ganz in die Hände des Staates über, und zwar benutzte das Munitionsministerium hier die politischen Bindungen Englands mit seinen Kolonien, Dominions und Protektoraten, um andere vom Ankauf auszuschließen und sich die gesamte Erzeugung zu sichern. Nickel wurde in Kanada gekauft, wo die kanadische Regierung durch einen Beauftragten die Verwendung der Produktion im Interesse der Verbündeten sicherte. Für Kupfer wurde das

[107]) Redmayne, a. a. O., S. 110.

Ministerium praktisch der einzige Importeur infolge der Einfuhrbeschränkungen. Es kaufte die gesamte australische Ausbeute auf und übernahm 1917 auch die inländischen Vorräte. Zinn wurde in den Straits-Staaten gekauft, Wolfram in Australien, wo die Regierung die Erzeugung mit Beschlag belegte, und in den Straits-Staaten, wo Verträge mit den Erzeugern abgeschlossen wurden. Zink und Blei wurde in Australien aufgekauft. In allen Fällen sorgten die betreffenden Regierungen durch Beschlagnahme oder Ausfuhrlizenzen dafür, daß die Metalle nur in das Mutterland oder u. U. an Verbündete gingen. Uebernommen, d. h. mit Beschlag belegt und in Staatsbesitz überführt, wurden neben Kupfer weiterhin Messing- und Aluminiumabfälle bei der Produktion, die wieder verwertbar gemacht wurden. Andere Metallabfälle wurden nach Möglichkeit aufgekauft, soweit sie nicht durch das unten geschilderte System der freien Lieferungen ohnehin wieder in den Besitz des Staates zurückkehrten. Zur Rückgewinnung von Zinn aus Abfällen, Konservenbüchsen usw. wurde eine Entzinnungsindustrie entwickelt, durch die wöchentlich 1050 ts. Stahl und 14,5 ts. Zinn gewonnen wurden.[108])

Die Verteilung der Metalle weist zahlreiche Verschiedenheiten auf. Das Ministerium nahm in viele Verträge die Klausel auf, daß das Metall, das zur Ausführung nötig war, zu bestimmten Preisen vom Ministerium bezogen werden mußte. Damit sollten die Unternehmer Preisschwankungen enthoben sein. Das Halbfabrikat kaufte dann das Ministerium ebenfalls und lieferte es dem nächsten Verarbeiter. Dadurch sollten Zwischengewinne ausgeschaltet werden, da das Material infolge der größeren Zersplitterung der englischen Industrie gegenüber der stärker zusammengefaßten deutschen öfter aus einer Hand in die andere ging. Allmählich wandelte man dies Verfahren dahin ab, daß in großem Umfange zur „freien Lieferung" übergegangen wurde („Free Issues"), bei der dem Empfänger des Materials kein Preis angerechnet wurde. Dadurch sollten die Kosten des Endprodukts verringert werden, weil die Verdienstaufschläge auf den Rohstoffpreis ausgeschaltet waren. Dieses System, das auch bei anderen Stoffen, besonders Sprengstoffen, zur Anwendung kam, erwies sich als äußerst mangelhaft, da es eine genaue mengenmäßige Ueberwachung der gelieferten Menge, des Verbrauchs und des Abfalls erfordert hätte, die tatsächlich jedoch nicht vorhanden war. „... es fehlte an einer Kontrolle des Gebrauchs des Materials, das den Lieferern gegeben wurde, gegenüber ihren Ablieferungen."[109]) Die Kontrolle war so mangelhaft, daß oft neues Material auf Anfordern geliefert wurde, ehe das alte überhaupt verarbeitet war.[110]) Außerdem gelang es nicht festzustellen, was der Verarbeiter tatsächlich gebraucht hatte und was an Abfall wieder zurückzuliefern war. Es zeigten sich also ziemlich alle Mängel, die überhaupt denkbar waren. Diese Mißstände wurden natürlich auch vom Ministerium erkannt, dessen Vertreter erklärte: „... es ist beklagenswert, daß freie Lieferungen überhaupt vorgenommen wurden."[111]) Ende 1917 suchte man deshalb, allmählich dieses Verfahren einzustellen und bei Lie-

---

[108]) War Cabinet Report, 1918, S. 114.
[109]) Committee on Public Accounts, Minutes of Evidence, 1919, S. 159.
[110]) a. a. O., S. 159.
[111]) a. a. O., S. 160.

ferungen von Rohstoffen oder Halbfabrikaten einen Preis in Ansatz zu bringen. Der Vertreter des Ministeriums mußte jedoch gestehen: „Wir waren uns völlig darüber klar, daß wir am 31. März 1918 wirklich nicht wußten, wieviel Material bei den Lieferern aus freien Lieferungen vorhanden war.“ [112]) Erst eine Bestandsaufnahme brachte Klarheit darüber. Ein schlimmeres Durcheinander war wohl kaum denkbar. Soweit wie irgend möglich wurden daher derartige Lieferungen eingestellt. Dieses Verfahren stellt den völlig mißglückten Versuch dar, zu einer teilweisen Naturalrechnung überzugehen.

Im übrigen galten für die Metallieferungen und die -verarbeitung die Dringlichkeitsbestimmungen, jedoch finden sich bei den meisten Metallen andere Sonderregelungen durch Einführung von Bezugsscheinen und Beschränkung der Verwendung auf kriegswichtige Zwecke. So wurde für Kupfer die Verwendung für Aufträge einer niedrigeren Dringlichkeitsstufe als B verboten. Die gleiche Bestimmung wurde im Februar 1917 für Blei getroffen und bald darauf für Zink. Zinn durfte seit 1918 sogar nur für die Klasse A verwendet werden, also für unmittelbare Heeresaufträge. Für die übrigen Verwendungszwecke mußten Ersatzstoffe, vor allem Eisen genommen werden bzw. um Bezugserlaubnis ersucht werden. Als Regel für diese Beschränkungen kann etwa gelten, daß die Verwendung auf bestimmte Dringlichkeitsklassen beschränkt wurde, während für andere Zwecke eine Bezugserlaubnis, der deutschen Freigabe entsprechend, beantragt werden mußte. Die bei der Eisenwirtschaft erwähnte Kontingentierung der Friedensindustrie erstreckte sich auch auf die übrigen Metalle, soweit die betreffende Industrie welche brauchte, da diese Industriezweige sonst durch die Einschränkung der Metallverwendung auf die hohen Dringlichkeitsklassen zum Erliegen gekommen wären. Die Kontrolle der sonstigen Verwendung war dadurch gegenüber der Eisenwirtschaft sehr erleichtert, daß sich bei den übrigen Metallen die Vorräte in der Hand des Staates befanden.

Der Vollständigkeit halber soll noch erwähnt werden, daß seit 1918 durch die „Non-Ferrous Metal Industry Act“ die Gewinnung, Aufbereitung und der Großhandel von Zink, Kupfer, Zinn, Blei, Nickel und Aluminium nur gegen eine Konzession des Board of Trade gestattet war. Diese Maßnahme gehört jedoch nicht in das Gebiet der Kriegswirtschaft, sondern ist dem Wirtschaftskrieg zuzurechnen, denn sie erfolgte zur Verdrängung der deutschen Gesellschaften auf dem Gebiete der Metallwirtschaft nach dem Kriege.

5. Wolle.

Der Bedarf an Wolle zu Heereszwecken war außerordentlich groß. Während er vor dem Kriege weniger als 1 v. H. des Gesamtverbrauchs betrug, stieg er in den ersten drei Kriegsmonaten auf 20 v. H., um 1917 fast dem gesamten Vorkriegsverbrauch an Wolle überhaupt gleichzukommen.[113]) Dieses schnelle Wachsen des Kriegsbedarfs brachte Störungen der Märkte mit sich, und in der Folgezeit ergaben sich Schwierigkeiten in der Versorgung der für den Heeresbedarf arbeitenden Werke zu angemessenen Preisen. Der Wunsch, die Preise für Garn und Tuch auf eine

[112]) a. a. O., S. 160.
[113]) Memorandum on War Office Contracts, S. 13.

feste Grundlage zu stellen und die Notwendigkeit, die Zufuhr unter allen Umständen zu sichern, führten 1916 zu einer Monopolisierung des gesamten Wolleinkaufs durch den Staat. In einem amtlichen Bericht wird diese Maßnahme folgendermaßen begründet: „Es war jedoch unmöglich, auf dem verworrenen Zustand des Rohwollmarktes ein befriedigendes Kostensystem aufzubauen, da in Wirklichkeit wegen der verschiedenen Preise, zu denen die Verarbeiter ihr Rohmaterial gekauft hatten, der Tagesmarktpreis als Grundlage der Kostenermittlungen (der Fertigfabrikate, d. Verf.) genommen werden mußten. Da die Preise dauernd stiegen, war dies stets zum Vorteil der Produzenten und gegen die Abteilung (das War Office). Um deshalb ein befriedigendes Kostenermittlungssystem zu begründen, wurde es nötig . . ., die Rohstoffe von der Quelle an zu kontrollieren. Dieser Schritt war nötig, nicht nur unter dem Gesichtswinkel der Preise, sondern aus der immer klarer werdenden Notwendigkeit heraus, die Versorgung sicherzustellen." [114])

Infolgedessen wurde die englische Wolle beschlagnahmt und aufgekauft. Es war nötig, etwa 140 000 einzelne Schafschuren zu übernehmen.[115]) Dazu wurde das ganze Königreich in 15 Gebiete eingeteilt, die je von einem Wollhändler geleitet wurden, und innerhalb dieser Gebiete wurde der Aufkauf der Wolle zu festgesetzten Preisen beauftragten Wollhändlern übertragen. Weiterhin wurde die Einfuhr vom Staat übernommen. Mit der australischen und neuseeländischen Regierung wurden Verträge über den Kauf des gesamten Wollertrages abgeschlossen, mit Ausnahme des Eigenbedarfs dieser Länder. Die Regelung des Aufkaufs in diesen Ländern blieb den betreffenden Staaten selbst überlassen, die als alleinige Vertreter der englischen Regierung für den Ankauf galten. Bis zum 31. März 1919 wurden auf Grund dieser Abmachungen für rd. 98 Millionen Pfund Wolle gekauft. Ebenso wurden Käufe für über 2 Millionen Pfund in Südafrika getätigt, und die Größe der zu bewältigenden Aufgabe geht daraus hervor, daß der Betrag der Verkäufe bis 1919 rd. 167 Millionen Pfund erreichte (etwa 3,35 Milliarden Mark).[116])

Die Verteilung erfolgte ebenfalls nach Dringlichkeitsgrundsätzen, nahm aber, da die Rohstoffe ganz im Staatsbesitz waren, eine etwas andere Form an. Zuerst wurden die Betriebe mit Regierungsaufträgen beliefert, danach die mit Ausfuhr- und wichtigen Inlandsaufträgen beschäftigten. Um dies zu erreichen, mußte die bisher übliche Versteigerung abgeschafft werden und die Verteilung lediglich nach der Bedeutung des Verwendungszwecks ausgerichtet werden. Zum großen Teil wurde die Wolle den mit Heeresaufträgen beschäftigten Betrieben unmittelbar geliefert. Bei der Verteilung gewisser Sorten fand jedoch eine Vereinigung alter und neuer Formen statt, die folgendermaßen beschrieben wird: „Die Verteilung der Wolle wird wie bisher in den öffentlichen Versteigerungsräumen vorgenommen (wie bisher auch durch die Wollmakler, d. Verf.), Angebote werden jedoch nicht abgegeben, sondern die Wolle wird von der „London Wool Selling Brokers Association" zu festen Preisen zugelassenen Verbrauchern gemäß ihrem Bedarf zugeteilt." [117])

---

[114]) Memorandum on War Office Contracts, S. 13.
[115]) Raw Materials, Report, S. 10.
[116]) Memorandum on War Office Contracts, S. 15.
[117]) Memorandum on War Office Contracts, S. 15.

Hier zeigt sich, ähnlich wie bei den Metallen und wie schon bei Deutschland festgestellt wurde, greifbar deutlich der Wandel in der Art der Versorgung der Betriebe mit Rohstoffen, dem durch Uebergang zur Zuweisung jedes spekulative Moment genommen wurde. Wo früher Börsenkurse festgestellt wurden, fand jetzt eine gleichmäßige Verteilung nach bestimmten Grundsätzen, der Höhe der Aufträge, zu festen Preisen statt. Der Besitz eines Regierungsauftrages sicherte auch den Bezug der zur Ausführung nötigen Rohstoffe. Der Verarbeiter brauchte sich nur bei der staatlichen Verteilungsstelle zu melden, um die Rohstoffe zu erhalten.

Da die niedrige Dringlichkeitsstufe der Friedensaufträge die Versorgung der bürgerlichen Bevölkerung mit Textilien unterbunden hätte, weil die Heeresaufträge die Vorräte zu stark in Anspruch nahmen, mußte für den Zivilbedarf besonders gesorgt werden. Dies geschah dadurch, daß bestimmte Mengen Wolle den Betrieben zur Verarbeitung zu Friedenszwecken übergeben wurden unter Regelung von Art und Preis der so hergestellten Erzeugnisse.

Als Vorteile der staatlichen Wollwirtschaft, die den größten Raum unter den vom War Office bewirtschafteten Rohstoffen einnimmt, stellt das „Memorandum on War Office Contracts“ fest: 1. Deckung des Heeresbedarfs zu angemessenen Preisen durch Beschränkung der Rohstoffspekulation und die Schaffung fester Kostengrundlagen, die die Preiskontrolle ermöglichten. 2. Verbesserung der Erzeugungsbedingungen und Kostenverhältnisse, da zur Bewirtschaftung die besten Fachleute herangezogen wurden. 3. Ersparung überflüssiger Arbeit durch Ausschaltung von Zwischengliedern infolge des einheitlichen Aufkaufsystems. Ziffernmäßig veranschlagt der Bericht die Ersparnis auf etwa 3,7 Millionen Pfund Sterling, ohne Berücksichtigung der durch die Kontrolle verhinderten weiteren Preissteigerungen.

6. Chemikalien.

a) Glyzerin.

Schon bald nach seiner Entstehung beschäftigte sich das Munitionsministerium mit der Glyzerinversorgung, und nach einer Erhebung der Vorräte und der Erzeugungsmöglichkeit wurden im August 1915 Bestände und Erzeugung von Glyzerin beschlagnahmt, d. h. sie gingen zu bestimmten Preisen in das Eigentum des Staates über. Diese „Beschlagnahme“ bedeutete, wie immer in der englischen Kriegswirtschaft, nicht lediglich eine Verfügungsbeschränkung wie die deutsche, sondern eine Enteignung großen Maßstabs, obwohl ihr der Zwangscharakter, den man der Enteignung unwillkürlich beilegt, eigentlich fehlt. Der einzige praktische Unterschied gegenüber der deutschen „Beschlagnahme“ bestand darin, daß in England der Produzent bzw. der Besitzer der Bestände, den Preis für die gelieferte Menge vom Staat ausgezahlt erhielt, während ihn in Deutschland der Käufer der Rohstoffe bezahlen mußte. Dieser Preis wurde festgesetzt auf Grund großer Abschlüsse, die das Ministerium im Juli 1915 getätigt hatte und erwies sich als ziemlich vorteilhaft. Im übrigen mußte die Verteilung nach Grundsätzen geregelt werden, die von denen, die bei nichtbeschlagnahmten Stoffen Anwendung fanden, nicht prinzipiell abweichen. Die Ausführung schon bestehender Verträge wurde von einer Genehmi-

gung abhängig gemacht und in der Folgezeit wurde vor allem der Verbrauch zu unwichtigen Zwecken stark eingeschränkt. Bis zum 20. jeden Monats hatten die Fabriken zu melden, welche Mengen und an wen sie im folgenden Monat auf Grund der eingegangenen Aufträge liefern würden, getrennt nach Regierungsaufträgen und sonstigen Verwendungszwecken. Auf Grund dieser Meldungen wurden ihnen Erlaubnisscheine zur Ausführung der Lieferungen zugestellt, bzw. bestimmte Lieferungen gekürzt. Da eine zunehmende Knappheit vorauszusehen war, wurde die Verwendung zu unwichtigen Zwecken stark eingeschränkt. In einigen Fällen, so bei Parfümerien und Toilettenartikeln wurde nach vorherigen Ankündigung der Maßnahme die Versorgung vollkommen gesperrt. In anderen wurden die Lieferungen, die dem betreffenden Industriezweig zugestanden wurden, allmählich herabgesetzt, um Zeit zur Umstellung auf Ersatzmittel zu lassen. Alles in allem gelang es, den industriellen Verbrauch zu Friedenszwecken von 400 Tonnen im Monat auf 40 Tonnen herabzudrücken.[118]) Trotzdem zeigte sich allmählich die Notwendigkeit, die Lieferungen weiter zu beschränken und gleichzeitig für eine bessere Verteilung der knappen Menge, die zur Verfügung gestellt werden konnte, zu sorgen, da bei dem Lieferungslizenzverfahren die Beurteilung der Notwendigkeit der Ausführung eines Auftrags, trotz der Dringlichkeitsbestimmungen, zu sehr dem Lieferer selbst überlassen war. Anstatt daher dem Lieferer durch einen Erlaubnisschein die Berechtigung zur Lieferung zu geben, wurde jetzt, wie es meist in der Kriegswirtschaft üblich war, dem Verbraucher eine Bezugsberechtigung erteilt. Das Lieferungslizenzverfahren wurde im Januar 1917 durch die Bezugsberechtigung ersetzt unter gleichzeitiger Einschränkung der Zwecke, für die Glyzerin geliefert werden durfte. Der Verbrauch zu Friedenszwecken wurde dadurch auf rd. 10 Tonnen monatlich herabgesetzt. Im Einzelfall wurde auch eine Einfuhr gestattet, die sich aber nur auf etwa 2—3 ts. monatlich belief. Diese Einschränkung auf $^1/_{40}$ des Friedensverbrauchs gelang durch Ausschaltung und Ersatz des Glyzerins zu medizinischen Zwecken, in der Leder-, Textil- und Tabakindustrie, in der Bäckerei, während die Verwendung von Glyzerin zur Herstellung industrieller Sprengstoffe weiter gestattet wurde, der Prozentsatz des Glyzerins im Sprengstoff jedoch herabgesetzt und die Verwendung der Sprengstoffe nur zu wichtigen Zwecken erlaubt wurde, vor allem in Kohlen-, Gold-, Zinn-, Kupfergruben usw. Die Ausfuhr aus dem Empire wurde jedoch gesperrt. Der Rest des Glyzerins, also fast die gesamte Erzeugung, wurde zur Ausführung von Heeresaufträgen bzw. Unteraufträgen verwandt.

b) Schwefelsäure und Düngemittel.

Die Bewirtschaftung dieser Stoffe und ihrer Ausgangsprodukte ist deshalb interessant, weil sie eine der „vollkommensten Kontrollen“ [119]) des Munitionsministeriums überhaupt darstellt. „Wie andere Kontrollen hatte sie ihren Ursprung in der Knappheit.“ [120]) Die Formen der Regelung waren bei Schwefelsäure, Superphosphat und Ammoniumsulfat im wesentlichen gleich, so daß hier nur als Beispiel die Bewirtschaftung der Schwe-

---

[118]) Board of Trade Journal, Bd. 101, S. 455.
[119]) Board of Trade Journal, Bd. 101, S. 425.
[120]) ebenda.

felsäure darzustellen ist, bei den anderen Stoffen bewegte sich die Bewirtschaftung in denselben Bahnen. Der zur Herstellung nötige Schwefelkies wurde vom Munitionsministerium in Spanien und Norwegen durch Verträge mit den Minen beschafft. Die Bergwerke besorgten als Agenten des Ministeriums auch den Versand der Erze bis zur Küste und ihre Verschiffung. Die Mengen, die jeweils zur Verladung kommen sollten, wurden vom Ministerium auf Grund der Bestands- und Erzeugungsstatistik bestimmt und durch das Ministry of Shipping, das die Verwendung des Schiffsraumes überwachte, wurden den Minen die erforderlichen Anweisungen gegeben, wieviel mit dem betreffenden Dampfer zu transportieren war. Die Lieferung der Erze geschah auf Grund eines Vertrages zwischen dem Munitionsministerium und den Schwefelsäureerzeugern zu einem einheitlichen Preise. Die Erzeugung war durch Lizenzen geregelt. Diese Erlaubnisscheine beruhten auf der statistischen Erfassung des Verbrauchs von Schwefelsäure zu allen in Frage kommenden Zwecken und bestimmten Menge, Art und Stärkegrad der von dem einzelnen Betrieb herzustellenden Säure. Ebenso wurden, wie bei Glyzerin, Lieferungserlaubnisscheine ausgestellt, die die Menge angaben, die im eigenen Betrieb verwendet werden durfte und die an die anderen Verbraucher abzugeben war. Der Vollständigkeit halber soll erwähnt werden, daß auch die Preiskontrolle auf Grund der Erzeugungskosten lückenlos durchgeführt war. Hier war also tatsächlich Beschaffung, Verarbeitung und Verteilung der freien Einwirkung vollkommen entzogen. Die oben wiedergegebene Bemerkung, daß es sich hier um eine der „vollkommensten Kontrollen" handelte, zeigt jedoch, wie auch der Vergleich mit anderen Rohstoffen, daß es sich hierbei nicht um den Regelfall der Bewirtschaftung handelte.

c) Verschiedenes.

Einige andere Maßnahmen auf verschiedenen Gebieten, als Beispiel für die Mittel, mit denen die chemische Industrie geregelt wurde, sollen noch erwähnt werden. In der Glasindustrie wurden die Glasproduzenten aufgefordert, ihren Bedarf an Schmelztiegeln dem Munitionsministerium mitzuteilen und ferner anzugeben, bei welchem Hersteller sie die Tiegel beziehen wollten. Diese Zahlen wurden mit den Produktions- und Bestandsziffern der Tiegelhersteller verglichen und auf Grund dieser Gegenüberstellung wurde ein Auftragsaustausch vorgenommen, um die Aufträge bei denjenigen Herstellern unterzubringen, die sie erfüllen konnten. Der Bezug von Glas wurde ähnlich wie der knapper Metalle geregelt. Aufträge auf Glas — anfänglich galt dies nur für Glas zu chemischen und medizinischen Zwecken, seit September 1917 jedoch für alle Glassorten — durften nur ausgeführt werden, wenn der Auftrag vom Ministerium genehmigt war, oder wenn ein Heeresauftrag angegeben werden konnte. Die Herstellung von Glas zu optischen Zwecken, die nur von einer Firma betrieben wurde, wurde durch staatliche Subventionen ausgedehnt und erreichte im ersten Vierteljahr 1918 das 90fache der Erzeugung im entsprechenden Zeitraum 1913.[121]) Die Verwendung geschah nur zu Heereszwecken.

---

[121]) Board of Trade Journal, Bd. 101, S. 391.

In der Alkoholindustrie wurde die Verwendung von Rohstoffen (Korn, Reis, Zucker usw.) zur Herstellung von Alkohol von einer Genehmigung abhängig gemacht, durch die die Verwendung von Korn eingeschränkt wurde.

Benzol und Toluol kamen im Laufe des Jahres 1915 dadurch unter Kontrolle des Munitionsministeriums, daß die gesamte Erzeugung aufgekauft wurde.

In der Teerindustrie dagegen war eine vollkommene Kontrolle wegen der sehr großen Zahl von Teerherstellern, die nur wenig unter 2000 betrug,[122]) unmöglich. Man behalf sich damit, daß die Lieferungen der Teerhersteller mit den Eingängen der Pechdestillieranstalten verglichen wurden und die übrige Menge mit den vom Ministerium ausgegebenen Bezugsscheinen.

Auch in der chemischen Industrie finden sich also zur Ergänzung der Dringlichkeitsbestimmungen noch verschiedene andere Bewirtschaftungsmaßregeln, und auch hier beschäftigte sich das Munitionsministerium in großem Umfange mit dem Ein- und Verkauf von Rohstoffen und Zwischenprodukten, wie es sich besonders schon bei der Metallwirtschaft zeigte.

IV. Die Vereinigten Staaten.

1. Allgemeine Grundlagen der amerikanischen Rohstoffwirtschaft.

Soweit die Rohstoffe im Inland hervorgebracht wurden, wurden sie in der Regel nicht vom Staat aufgekauft, sondern es wurde lediglich der Lauf der Rohstoffe durch die Wirtschaft durch bestimmte Maßnahmen geregelt, also nur eine Verfügungsbeschränkung getroffen. Eine Ausnahme machen vor allem Wolle, wo 1918 der gesamte inländische Ertrag der Schur und die Bestände der Händler von der Regierung gekauft wurden und Kupfer, wo die Regierung ebenfalls erhebliche Mengen kaufte. Weiter wurden das zur Ausführung von Heeresaufträgen notwendige Quecksilber angekauft und die Platinbestände beschlagnahmt und an bestimmten Stellen zusammengezogen.

Die Einfuhr von Rohstoffen, die bei den Vereinigten Staaten jedoch nicht so beträchtlich ist, wurde bei vielen Stoffen dagegen allmählich in die Hände des Staates gelegt, bei den wichtigsten mindestens durch Einfuhrlizenzen kontrolliert. Eigene Handelsorganisationen wurden jedoch dabei nicht geschaffen, sondern die Einfuhrhäuser mit der Durchführung der Käufe beauftragt. Der Grund für die Uebernahme der Einfuhr durch den Staat lag nicht nur in dem Bestreben, einen Wettbewerb zwischen den einzelnen Händlern auszuschalten oder die Stetigkeit der Zufuhr zu sichern, wie bei England, sondern ergab sich oft schon aus der Notwendigkeit, einen Wettbewerb zwischen den einzelnen Verbündeten auf den fremden Märkten unmöglich zu machen. Während diese Frage anfangs nicht näher geregelt wurde, kam es besonders seit 1918 immer mehr zur Bildung von Einkaufsvereinigungen der Entente-Staaten, von denen jedem (meist handelt es sich um England, USA, Frankreich und Italien) eine bestimmte Menge zum Einkauf in dem betreffenden Land zugewiesen wurde. In an-

[122]) a. a. O., S. 457.

deren Fällen wurde der Einkauf gemeinschaftlich vorgenommen und die Bestände nach einem Schlüssel verteilt. Damit ergab sich für die Vereinigten Staaten die Notwendigkeit, die Einfuhr dieser Mengen in die Hand des Staates zu legen oder sie wenigstens zu überwachen. Derartige Kontrollen unterlagen vor allem Zinn, Platin, Salpeter und Gummi.[123])

Insgesamt gesehen ist die Zahl der im Staatsbesitz befindlichen Rohstoffe ziemlich gering. Der Schwerpunkt der Rohstoffwirtschaft mußte deshalb bei den Mitteln liegen, die den Lauf der Rohstoffe durch die Wirtschaft regelten. Dabei bediente man sich desselben Verfahrens wie die Engländer, der Dringlichkeitsbestimmungen. Ihre Bedeutung für die amerikanische Kriegswirtschaft zeigt sich in folgendem Satz: „Was als Dringlichkeitssystem bekannt wurde, sollte das hervorstechendste Merkmal des ganzen Systems der Kriegskontrolle über die Industrie werden." [124]) Bei der Einführung war das englische System vorbildlich, das im Herbst 1917 von einem Mitglied des Nationalen Verteidigungsrates studiert wurde. Jedoch ist dieses System in den Vereinigten Staaten nicht willkürlich eingeführt worden, nur weil man etwa nichts besseres wußte, sondern ergab sich aus dem Verlangen der Betriebe, Anhaltspunkte für die Reihenfolge der Ausführung der Aufträge zu besitzen und für die wichtigsten zuerst Rohstoffe zu liefern. Weil bei der Einführung dieses Systems auf den Erfahrungen Englands aufgebaut werden konnte, ist das amerikanische System gegenüber dem englischen weiter ausgebaut und weist auch einige interessante Besonderheiten auf, die bestimmte Eigenarten solcher Dringlichkeitssysteme schärfer hervortreten lassen.

Die Entwicklung dieses Verfahrens ging folgendermaßen vor sich. Schon der Vorläufer des War Industries Board, der General Munitions Board, mußte sich mit der Frage befassen, in welcher Reihenfolge die Regierungsaufträge ausgeführt werden sollten, da manche Betriebe mehr Arbeit übernommen hatten, als sie in der gegebenen Frist ausführen konnten. Er erteilte jedoch nur Ratschläge, die keine bindende Kraft besaßen. Immerhin empfing er täglich 50—75 Anfragen in dieser Angelegenheit.[125]) Mit der Gründung des War Industries Board wurden diese ersten Versuche zu einem geschlossenen System ausgebaut. Das erste Rundschreiben über Dringlichkeitsfragen wurde am 21. September 1917 herausgegeben und galt nur für die Erzeugung und Verarbeitung von Eisen und Stahl. Das nach dem Neuaufbau des Board im März 1918 herausgegebene Rundschreiben Nr. 4 vom 1. Juli 1918, das die Dringlichkeit neu regelte und ausbaute, erstreckte sich dagegen auf alle Betriebe, die mit der Erzeugung von Rohstoffen und Fertigwaren, außer Nahrungs- und Futtermitteln und Brennstoffen, beschäftigt waren.[126])

Der äußere Aufbau ähnelt sehr dem der englischen Vorschrift. Ursprünglich umfaßte die Einteilung genau so wie die englische drei Dringlichkeitsklassen: A, B und C. Im Juli 1918 wurde diese Einteilung jedoch erweitert und alle Aufträge in fünf Hauptklassen eingeteilt: AA, A, B, C

---

[123]) Zinn und Salpeter: international geregelt; Plantin: internationale Regelung in Vorbereitung; Gummi: lediglich Einfuhrregelung durch die V.St.

[124]) American Industry in the War, Report, S. 47.

[125]) American Industry in the War, S. 48.

[126]) Priorities Circular Nr. 4, abgedruckt in American Industry . . . ., Appendix X, S. 330 ff. (Sperrungen von mir.)

und D, von denen die ersten drei wieder in Unterabteilungen zerlegt waren, z. B. A—1, A—2 A—3 usw. bis A—6. Die Bedeutung der einzelnen Klassen legte die Verordnung in folgender Weise fest:

Class AA defined. — Class AA comprises only emergency war work of an exceptional and urgent nature.

Class A defined. — Class A comprises all other war work; that is to say, orders and work necessary to carry on the war, such as arms, ammunitions, destroyers, submarines, battleships, transports, merchant ships, and other water craft, airplanes, locomotives, etc., and the materials or commodities required in the production or manufacture of same.

Class B defined. — Class B comprises orders and work which, while not primarily designed for the prosecution of the war, yet are of public interest and essential to the national welfare or otherwise of exceptional importance.

Class C defined. — Class C comprises all orders and work not covered by priority certificates issued by the priorities committee, which orders and work are to be utilized in furtherance of one or more of the purposes embraced within the „General classification of purposes demanding preference treatment" promulgated by the priorities board, or which orders and work are placed by or are to be utilized in connection with an industry or plant appearing on Preference List No. 1 promulgated and published by the priorities board.[127])

Class D defined. — Class D comprises all orders and work not embraced in Class AA, Class A, Class B or Class C.

Die Reihenfolge der Ausführung der Aufträge entspricht dem Dringlichkeitsgrad, der dem Auftrag zuerkannt wird. Ausdrücklich wird jedoch hervorgehoben, daß eine Unterbrechung weniger wichtiger Arbeit nur erfolgen soll, wenn durch diese Arbeit die rechtzeitige Erfüllung der höherstufigen gehindert wird, nicht wenn die wichtigere Arbeit, trotz Ausführung der weniger dringenden, ebenfalls fristgemäß erledigt werden kann. Die Dringlichkeitsbestimmungen sollten also nur dann ihre Kraft ausüben, wenn die rechtzeitige Erfüllung eines Auftrags in Frage gestellt war. Bei der großen Zahl der wichtigen Aufträge bedeutete dies für die Friedensindustrie trotzdem eine starke Kürzung der Rohstoffbezüge.

Besonders eingehend war beim amerikanischen System die Selbsteinteilung der Auftrage („Automatic Rating" oder „Classification") geregelt, um die Hauptbehörde von Arbeit zu entlasten. Schon bei den englichen Bestimmungen zeigte sich das Bestreben, die Zentralstelle möglichst von der Arbeit der Einteilung der Aufträge zu befreien, da es unmöglich war, jeden Auftrag besonders einzugliedern. Dieses Verfahren ist nun in Amerika noch weiter getrieben:

1. Aufträge, die vom War Dept., Navy Dept., U. S. Shipping Board oder der Emergency Fleet Corporation erteilt wurden, also mit einem Wort Heeresaufträge, sollten ohne weiteres in die Klasse A—5 eingereiht werden, falls der den Auftrag erteilende Beamte einen dahin gehenden Vermerk auf die Rückseite des Vertrages setzte.

---

[127]) Die in der Verordnung erwähnte „Preference List" und die „General Classification" usw. führen die Industriezweige auf, die im Interesse der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bevorzugte Behandlung verdienten. Die erste wird bei der Kohlen-, die zweite bei der Eisenwirtschaft besprochen. Bei der zweiten handelt es sich vor allem um Schiffsbau, Brennstoffe, Eisenbahnen, Nahrungsmittelindustrie, Licht und Kraft usw.

2. Für Aufträge der Klassen C und D wurden überhaupt keine Dringlichkeitsscheine ausgegeben, da ihre Eingliederung aus der Erläuterung der beiden Klassen hervorging. Für Klasse C mußte eine eidesstaatliche Erklärung abgegeben werden, daß die Stoffe nur zu Zwecken verwendet werden sollten, die in der „Vorzugsliste" bzw. in der „General Classification . . . angeführt waren.

Soweit ähneln die amerikanischen Bestimmungen noch den englischen. Ganz neu war jedoch folgendes: 3. Einigen speziellen Verwendungszwecken wurde ein bestimmter Dringlichkeitsgrad zuerteilt, wodurch sich ein Antrag auf Erteilung eines Scheins erübrigte. Der Auftrag mußte mit der eidesstattlichen Erklärung versehen werden, daß die Rohstoffe, Halbfabrikate usw., nur zu den angegebenen Zwecken verwendet sollten. Eine solche Selbsteinteilung fand anfänglich für 15 Verwendungszwecke statt, später traten noch einige hinzu. So wurde z. B. bestimmt, daß folgende Verwendungszwecke den angegebenen Dringlichkeitsgrad erhalten sollten: Herstellung von Turbinen: A—4; Ausbesserung oder Herstellung von Dampflokomotiven: A—4; Herstellung von Elektroden: A—5; Herstellung von Werkzeugmaschinen: A—6; Herstellung von Eisenbahnmaterial: B—1; Herstellung landwirtschaftlicher Geräte: B—2; Herstellung von Textilmaschinen: B—2; Herstellung von Petroleumbrunnen (Hilfsgeräte und ganze Anlagen): B—2 usw. Damit war die Einteilung dieser Aufträge geregelt. Der Hersteller konnte beim Rohstoffbezug selbst eine entsprechende Bescheinigung über die Dringlichkeit ausstellen.

Infolgedessen war der War Industries Board von dem größten Teil der Arbeit entlastet und behielt sich nur die Zuteilung der höheren Dringlichkeitsgrade vor und die Zuteilung eines höheren Grades als dem Auftrag nach den Bestimmungen über die Selbsteinteilung zugekommen wäre. Der Antrag sollte vom Auftraggeber, bei Regierungsaufträgen von der Beschaffungsstelle gestellt werden, in der Regel nicht bevor der Auftrag erteilt war und nur, wenn die rechtzeitige Lieferung nicht gesichert erschien. Diese Bestimmung dürfte aber wegen der starken Belastung der Industrie nur papierne Bedeutung gehabt haben.

Der Dringlichkeitsschein hatte, unter Auslassung der unwesentlichen Bestimmungen, folgende Form:

War Industries Board
Priorities Div.

PRIORITY CERTIFICATE NO. P. . .

To . . . . . of . . . . on application No. . . by . . . . . of . . . .
(Name d. Lieferers) (Ort) (Antragsteller) (Ort)

This is to certify that Order No. . ., dated . . . ., 191 . ., placed with you by . . . . . and covering: . . . . . on which applicant asks deli-
(Name des Auftraggebers)

very (as per contract) is hereby given priority a Class A. . ., and the execution of this order shall take precedence over all your orders and work of a lower classification to the extent necessary to insure delivery according to the date specified next above, as prescribed by Circular No. 4, issued by this Committee.

Executed at Washington, D. C., on this the . . . day of . . . A. D. 19 . .

By order of

PRIORITIES COMMITTE

Countersigned: ————————

Notes. — 1. Unless otherwise requested, the original and a duplicate of this certificate will be forwarded to applicant, who should reforward the original to the person on whom the certificate is issued, retaining the duplicate. The person on whom the certificate is issued will have no notice of its issuance until received by him.

2. Prompt report must be made to this Committee by the person on whom the certificate is issued when the order covered hereby has been completed. . . .

Aus diesen letzten Bestimmungen geht der Lauf der Scheine und die Ueberwachung ihrer Erfüllung hervor.

Rechtlich verpflichteten diese Dringlichkeitsscheine den Empfänger nicht zur Innehaltung, da dem Board die rechtlichen Grundlagen zur Erteilung solcher Anweisungen fehlten. Tatsächlich war ihre Erfüllung dadurch erzwingbar, daß die Brennstoffversorgung und die Wagengestellung der Eisenbahn, die vom Staat kontrolliert wurden, bei Verstößen gegen die Dringlichkeitsverordnungen gesperrt werden konnten, was jedoch nur ganz selten getan zu werden brauchte.[128])

Die Bedeutung dieser Vorschriften, die schon bei England betrachtet wurde, bestand kurz zusammengefaßt darin, daß die Rohstoffe in erster Linie für kriegswichtige Zwecke Verwendung fanden, während die Friedensindustrie immer stärker zurückgedrängt wurde.

Im folgenden sollen nun noch, wie bei den anderen Ländern, einzelne Rohstoffe betrachtet werden, bei deren Bewirtschaftung sich wieder verschiedene Besonderheiten zeigen werden.

2. Eisen.

Bei der Eisenindustrie machte sich der gestiegene Kriegsbedarf zuerst und am stärksten bemerkbar, so daß auf sie auch im September 1917 die Dringlichkeitsbestimmungen zuerst angewendet wurden. Wegen der starken Belastung dieser Industrie mußte sich gleichfalls am besten zeigen, wie weit die Leistungsfähigkeit eines reinen Dringlichkeitssystems reichte, ob es imstande war, nicht nur eine verhältnismäßig geringe Knappheit, sondern auch größten Mangel zu meistern. Ebenso wie bei England zeigte sich dabei auch in den Vereinigten Staaten, daß bei wachsender Knappheit diese Regelung nicht mehr ausreicht, weil sie die Höhe der Rohstoffaufträge nur mittelbar trifft, durch Hinausschieben und teilweise Nichterfüllung der unwichtigen Aufträge, nicht jedoch ihre Höhe unmittelbar beschränkt, was bei starkem Mißverhältnis zwischen Erzeugung und Bedarf aber nötig wird. Auch die amerikanische Kriegswirtschaft mußte daher zu weiteren Eingriffen schreiten.

Zuerst wurden die Dringlichkeitsbestimmungen verschärft. Zwischen dem War Industries Board und dem American Iron and Steel Institute, der Vereinigung der Eisen- und Stahlindustrie, wurde im Juni 1918 ein Abkommen getroffen, daß zuerst die Aufträge mit Dringlichkeitsscheinen (also die Klassen A—B) ausgeführt werden sollten. Nachdem diese erledigt waren, sollten die Aufträge ausgeführt werden, die in der schon erwähnten „General Classification of Purposes demanding preference treatment" aufgeführt waren. Dabei handelte es sich um die Herstellung folgender Gegenstände und ihrer Zubehörteile usw.: Schiffe, Flugzeuge und

[128]) American Industry in the War, Report, S. 51.

Heeresbedarf, Brennstoffe, Nahrungsmittelindustrie und verwandte Industriezweige, Bekleidung für die Zivilbevölkerung, Eisenbahnen und Betriebe der öffentlichen Versorgung. Aufträge dieser Industriezweige auf Eisen und Stahl sollten in die Klasse C fallen und erst nach der Ausführung der anderen erledigt werden. Dann erst durften Aufträge der Klasse D aufgeführt werden, diese aber nur mit der schriftlichen Einwilligung des „Director of Steel Supply". Aus den sonst relativen Dringlichkeitsbestimmungen, waren also absolute geworden, da die Klasseneinteilung für die Ausführung der Aufträge vor der Lieferfrist den Vorrang bekam. Während sonst nur Aufträge höherer Dringlichkeitsstufe dann bevorzugt ausgeführt werden sollten, wenn anders ihre rechtzeitige Erfüllung nicht möglich war, mußten sie jetzt ohne Rücksicht darauf den anderen vorgezogen werden. Allerdings sollten Aufträge der Klasse C nicht ganz zurückgestellt werden, sondern in dem Umfang ausgeführt werden, in dem sie die anderen nicht störten. Außerdem war der Gedanke geschwunden, Dringlichkeitsscheine nur auszugeben, wenn die Erfüllung der Aufträge nicht anders gesichert werden konnte. Jeder Auftrag der Klassen AA—B erhielt jetzt ohne weiteres einen Dringlichkeitsschein. Soweit handelte es sich aber immer nur um eine Aenderung des Dringlichkeitssystems. Durch die Genehmigungspflicht für die Aufträge der Klasse D (also des reinen Friedensbedarfs) war die Friedensindustrie jedoch ganz in die Hand des Staates gegeben, denn die Genehmigungspflicht bedeutete praktisch eine Bezugserlaubnis und entspricht der deutschen Freigabe. Es stand nun die Frage offen, wie diese gehandhabt werden sollte. Zwei Wege waren möglich, entweder völlige Stillegung durch Nichtzuteilung von Rohstoffen oder Kontingentierung, also teilweise Aufrechterhaltung. Wie in den anderen Ländern wurde der zweite Weg beschritten um die Industrie wenigstens im „Skelett" aufrechtzuerhalten, wie man sich ausdrückte. Um überflüssige Arbeit zu vermeiden, wurde zunächst bestimmt, daß Aufträge unter 5 ts. ohne die Einwilligung des Director of Steel Supply ausgeführt werden dürften. Dann wurden zwischen dem War Industries Board und Ausschüssen, die den betreffenden Industriezweig vertraten, Besprechungen vorgenommen um die Kontingente festzulegen, die für den Industriezweig bereitgestellt werden sollten. Dazu dienten folgende Unterlagen: a) der normale Bedarf der Industrie an Eisen und Stahl, b) der „angemessene" (reasonable) Bedarf unter Kriegsverhältnissen, c) die Bestände, die in jedem Betrieb verfügbar waren, d) der Brennstoffverbrauch und andere für die Kriegswirtschaft wesentliche Tatsachen.[129]) Die Erzeugung wurde dann durch einen bestimmten Hundertsatz im Verhältnis zur früheren festgelegt und jedem Werk wurden unter Berücksichtigung seiner Bestände soviel Rohstoffe zugebilligt, wie zur Aufrechterhaltung der Erzeugung im festgesetzten Verhältnis erforderlich waren. Um die Bezugsquellen mußten sich die Betriebe wie bisher selbst kümmern. Die Aufträge wurden dann in der Regel in die Klasse C eingereiht.

Im Sommer und Herbst 1918 wurde dieses Verfahren auf zahlreiche Industrien angewandt. Darunter z. B. Privatkraftwagen, Kühlschränke, Metallbetten, Sprechapparate, landwirtschaftliche Geräte, Zugmaschinen, Nähmaschinen, Fahrräder, Sportwaffen, Tierfallen, Staubsauger, Straßenbaumaschinen, insgesamt gegen 40.

---

[129]) American Industry in the War, Report, S. 125/126.

Die Art und Weise, in der diese Kontingentierungen den Unternehmern des betreffenden Industriezweiges dargelegt und bekanntgemacht wurden, ist typisch für den Geist der amerikanischen Kriegswirtschaft. Während die deutschen Verordnungen kurz und knapp die erforderlichen Bestimmungen enthielten und die englischen meist an einem ziemlichen Formalismus litten, stellten die amerikanischen, soweit sie nicht lediglich Preisbestimmungen enthielten, kleine volkswirtschaftliche Abhandlungen dar, und waren eigentlich mehr Erklärungen als Verordnungen. Als Beispiel dafür soll ein Auszug aus dem „Rundschreiben Nr. 35" der „Priorities Division" des War Industries Board angeführt werden, das die Kontingentierung der landwirtschaftlichen Maschinen regelt: [130])

„An die Industrie der landwirtschaftlichen Maschinen und Geräte.

Das stark ausgeweitete Kriegsprogramm wird den größeren Teil der Eisen- und Stahlerzeugung der Nation in Anspruch nehmen und es ist nötig geworden, die Zuteilung von Eisen und Stahl an die Industrien zu kürzen, damit der industrielle Verbrauch nicht das Kriegsprogramm behindert. Bei der Vornahme dieser Berichtigungen sind sorgfältige Untersuchungen angestellt zu dem Zweck, die wichtigsten bürgerlichen Bedürfnisse zu befriedigen.

Ihre Industrie ist sicher nicht nur wichtig, sondern eine mittelbare Kriegsindustrie. Die Nation muß ein Höchstmaß an Nahrungs- und Futtermitteln erzeugen, aber durch strenge Sparsamkeit und erhöhte Leistungsfähigkeit der Farmer, der Händler und der Verarbeiter muß diese Erzeugung mit einem verringerten Aufwand an Material und Arbeit vollbracht werden, die gebraucht werden um das Kriegsprogramm zu erfüllen. Im allgemeinen erspart der Gebrauch moderner landwirtschaftlicher Geräte Arbeit, aber es muß stets berücklichtigt werden, daß das Zeitelement bei jedem Einsparungsprogramm jetzt von größerem Einfluß ist als je zuvor. Die Ergebnisse müssen wirklich sofort eintreten, um zu dem industriellen Feldzug („drive") beizutragen, der zur Unterstützung des militärischen auf den Schlachtfeldern Europas, nötig ist.

Die Verwendung von Maschinen, bei deren Herstellung große Mengen von Material und Arbeit verbraucht werden, mag wirtschaftlich richtig sein, und in normalen Zeiten sollte ihre Herstellung und ihr Gebrauch unterstützt werden, aber wenn ihre Herstellung in dieser Krise mehr Arbeit erfordert, als durch den Gebrauch in einer Produktionsperiode („season") erspart wird, sollten sie im allgemeinen durch andere Maschinen oder Geräte ersetzt werden, um eine sofortige Ersparung von Arbeit und Material zu erzielen.

Eine sorgfältige Untersuchung Ihrer Industrie im Zusammenhang mit dem dringenden Kriegsbedarf, hat zu der Entscheidung geführt, daß im öffentlichen Interesse Ihre Eisen- und Stahleingänge für die zweite Periode (1. Okt. 1918 — 30. Sept. 1919) 75 v. H. Ihrer Eingänge während der ersten Periode (1. Okt. 1917 — 30. Sept. 1918) betragen sollten, wo sie rd. 2 000 000 ts. Eisen und Stahl ausmachten. Die Wirkung einer Freimachung von 25. v. H. der Eingänge während der ersten Periode in der zweiten, werden für das Kriegsprogramm sofort fühlbar sein. Der WIB verläßt sich mit Vertrauen darauf, daß Ihre unentbehrliche Industrie denselben aufrichtigen und patriotischen Beistand bei der Ausführung dieser Einsparungen leistet, den sie immer als Antwort auf frühere Appells ge-

---

[130]) abgedruckt in: American Industry in the War, Report, Anhang XXII (2), S. 374 ff.

leistet hat. Während die Bedeutung Ihrer Industrie und ihr Platz in dem Nahrungsmittelproduktionsprogramm für diese Nation und ihre Verbündeten kaum überschätzt werden kann, so ist es doch von der höchsten Wichtigkeit in dieser kritischen Zeit, daß jede mögliche Unterstützung sofort und begeistert geleistet wird, um den Krieg abzukürzen und den Sieg entscheidend zu machen.

Die Notwendigkeit, die Zuteilung von Eisen und Stahl an Ihre Industrie herabzusetzen, überträgt Ihnen und dem „Farm Implements Committee" die Verantwortung, die Kürzung so durchzuführen, daß Ihre wichtigeren Erzeugnisse in ausreichender Menge hergestellt werden, um allen berechtigten Ansprüchen zu genügen, und daß Ihre weniger wichtigen Erzeugnisse in stark vermindertem Umfang oder überhaupt nicht hergestellt werden. Die „Priorities Division" unternimmt es nicht, Sie bei der Ausarbeitung oder Ausführung eines Programms von solcher Verantwortung zu leiten. Das ist Ihre Aufgabe. Sie haben die nötigen Mittel sie zu lösen und mit Ihrer Erfahrung und Ihrem fachmännischen Urteil werden Sie durch Zusammenarbeit („teamwork") Ihr Herstellungsprogramm so ausrichten und die gekürzte Materialzuteilung so verwenden, daß der theoretische Schaden sich nicht als wirklich erweisen wird."

Faßt man alle diese Bestimmungen über die Eisenwirtschaft zusammen, so zeigt sich schon eine bedeutende Verschärfung des Dringlichkeitssystems durch Kontingentierung der weniger wichtigen Industriezweige und durch die Einführung einer Art von Bezugsschein für diese Zwecke. Damit betrat die amerikanische Eisenwirtschaft den Weg, den auch die deutsche und englische beschritten haben, und man kann wohl vermuten, daß sie bei einer längeren Kriegsdauer, ebenso wie diese, zu einer Kontingentierung des gesamten Bedarfs und zu einer weiteren Verschärfung der Bezugserlaubnis gegriffen hätte.

3. Kohle.

Die Bewirtschaftung der Kohle unterstand nicht dem War Industries Board, sondern ebenso wie in Deutschland und England wurde dafür eine besondere Behörde gebildet, die „U. S. Fuel Administration", die am 23. August 1917 geschaffen wurde, als Nachfolger eines „Committee on Coal Production", das mit der Behandlung der Bewirtschaftungsfragen nicht recht fertig wurde. Die neue Behörde schuf sich eine Außenorganisation, die von der der anderen Staaten abweicht. Es fand eine Teilung statt nach Erzeugungs- und Verbrauchsgebieten. Als Verbrauchsgebiete wurden die einzelnen Staaten der Union genommen und in jedem, entsprechend dem Federal Fuel Administrator ein State Administrator eingesetzt, der wieder von „County" oder „Local Committees" bei der Durchführung seiner Aufgaben unterstützt wurde. Diese bestanden kurz gesagt darin, die zweckmäßigste Verteilung der für den betreffenden Staat bestimmten Kohlenmenge zu sichern. Die State Administrators hatten sich nur mit dem Verbrauch, nicht mit der Erzeugung zu befassen. Dies oblag den „District Representatives". Die ganze Union wurde in 28 „Coal-producing Districts" eingeteilt, an deren Spitze je ein District Representative stand, dessen Ernennung auf Vorschlag der Grubenbesitzer des betreffenden Reviers erfolgte. Seine Aufgabe bestand in der Ueberwachung und Förderung der Erzeugung seines Gebietes. Er hatte Berichte über die Erzeugung zusammenzustellen, die besten Versandstrecken auszuarbeiten, die Inne-

haltung der Bestimmungen über die Versorgung wichtiger Betriebe zu überwachen, Notaufträge, Einzelanweisungen („Emergency Orders") in besonders dringenden Fällen zu erteilen, die Lieferungsverträge zu überwachen und besonders dabei auf die Vermeidung von Kreuzläufen auf der Eisenbahn zu achten und Gruben oder Händlern Anweisungen aller Art zu erteilen. State Administrator und District Representative waren voneinander unabhängig; Anträge auf bessere Belieferung bestimmter Betriebe usw. waren vom Administrator nicht an die Zeche zu leiten, sondern an den Representative, der das nötige veranlaßte. Umgekehrt stand der Representative nicht in unmittelbarem Verkehr mit den Verbrauchern. Diese scharfe Trennung der Bewirtschaftung nach Erzeugung und Verbrauch machte natürlich eine genaue Abgrenzung der Befugnisse der beiden in Betracht kommenden Stellen nötig.

Zu dieser Einteilung trat nun aber noch eine dritte, die Einteilung nach Verkehrsgebieten (Zones), in der gleichen Weise, wie wir sie vor allem schon in England sahen. Es wurden 13 Kohlenzonen gebildet, wobei von dem Gedanken ausgegangen wurde, jede Zone nach Möglichkeit so abzugrenzen, daß sie sich selbst versorgen konnte. Nur Kohlen besonderer Qualität konnten mit Erlaubnis in eine andere Zone geliefert werden. Die Ueberwachung der Innehaltung dieser Vorschriften fand durch die Eisenbahn statt, die die Annahme von Kohlen zur Beförderung in ein anderes Gebiet verweigerte. Diese Maßnahme wurde, wie die entsprechenden in Deutschland und England vor allem aus Verkehrsgründen erlassen, griff aber erheblich in die Handelsbeziehungen ein und ist deshalb hier zu erwähnen.

Es finden sich also drei Einteilungsprinzipien nebeneinander, nach Verbrauchsgebieten, die Staaten, Erzeugungsgebieten, die Kohlenreviere, und Verkehrsgebieten, wobei der Grundsatz der Selbstversorgung und die möglichst große Nähe von Erzeuger und Verbraucher maßgebend war. Damit ist die Einteilung, die in den Vereinigten Staaten vorgenommen wurde, erheblich verwickelter als die der anderen Länder, wo sich höchstens die beiden letzten Gebietsarten deutlich ausgeprägt finden, ohne daß hierbei in den Vereinigten Staaten besondere Vorteile ersichtlich wären.

Wenden wir uns nun den Mitteln zu, mit denen die Kohlenwirtschaft arbeitete. Der Vorgänger der Fuel Administration, das schon erwähnte Committee on Coal Production, ging von dem Gedanken aus, die unwichtigen Verbraucher zu bestimmen, diesen die Kohle zu entziehen oder zu kontingentieren und aus den so gesparten Mengen die wichtigen Verbraucher voll zu befriedigen. Dieser Versuch scheiterte daran, daß die Bestimmung der unwichtigen Verbraucher, gerade bei der Kohle, außerordentlich schwer war, besonders wenn der Kreis dieser Gruppen so weit ausgedehnt werden sollte, daß sich aus der Teil- oder Nichtbelieferung dieser Betriebe erhebliche Ersparnisse an Kohle ergaben. Die Fuel Administration schlug daher den umgekehrten Weg ein, sie suchte nicht die unwichtigen, sondern die wichtigen Verbraucher zu bestimmten, deren Betriebe zur Durchführung des Kriegsprogramms von Bedeutung waren. Diese sollten bevorzugt beliefert werden, die anderen dagegen erst nach ihnen Kohle bekommen. Es wurde also genau der gleiche Grundgedanke angewandt wie in der Kohlenwirtschaft Deutschlands und Englands und in der angelsächsischen Kriegswirtschaft überhaupt, die Gliederung der

Verbraucher nach der Wichtigkeit ihres Betriebes für Kriegszwecke. Zwischen dem ersten Abschnitt, in dem der Verbrauch der unwichtigen Betriebe eingeschränkt werden sollte, und dem zweiten, in dem man nach der Wichtigkeit der Betriebe staffelte, liegt jedoch eine Zwischenperiode, das Winterhalbjahr 1917/18, die durch einen Zustand gekennzeichnet wird, den man als Zusammenbruch der Bewirtschaftung bezeichnen muß. Die gewöhnlichen Handelswege waren „lahmgelegt", die Eisenbahnen in völligem „Durcheinander" (disorganized), die Maßnahmen der Fuel Administration erwiesen sich als „unwirksam" und die „Regelung der Verteilung war in einem hoffnungslos chaotischen Zustand".[131]) Das einzige Mittel, mit dem diese Verhältnisse zu bekämpfen versucht wurde, war die Dringlichkeitsliste für die Wagengestellung der Eisenbahn, die den wichtigen Betrieben durch bevorzugte Wagengestellung die Belieferung sichern sollte. Wie sich aus der Schilderung des Zustandes der Bewirtschaftung schon ergibt, erwies sich dieses Mittel als unwirksam, denn damit wurde versucht, die Kohlenverteilung durch Maßnahmen zu regeln, auf deren Durchführung die Brennstoffverwaltung gar keinen Einfluß hatte. Die Ursache des Durcheinanders, das sich infolgedessen ergab, war einmal die Ueberlastung der Eisenbahn, die der plötzlichen starken Inanspruchnahme durch die Industrie nicht gewachsen war, und das Fehlen jedes Bewirtschaftungssystems für die Kohle, da der Versuch, die unwichtigen Betriebe zu kontingentieren, fehlgeschlagen war und ein neuer Plan nicht bestand. Im Frühjahr 1918 wurde daher an die Ausarbeitung eines neuen Bewirtschaftungssystems gegangen und der War Industries Board aufgefordert, diejenigen Betriebe zu bestimmen, denen eine bevorzugte Behandlung zuteil werden sollte. Das Ergebnis war die schon mehrfach erwähnte „Vorzugsliste Nr. 1" („Preference List"), die diejenigen Industriezweige bezeichnete, „deren Tätigkeit von außerordentlicher Bedeutung" war, ohne, wie ausdrücklich betont wurde, einen Unterschied in der Wichtigkeit der einzelnen Gruppen zu machen. Die Liste galt nicht nur für die Kohlen-, sondern auch für die Elektrizitätswirtschaft, die Versorgung mit Arbeitskräften und die Wagengestellung der Eisenbahn. Sie enthielt 45 Gruppen von Industriezweigen und umfaßt vor allem die Betriebe, die Kriegsmaterial aller Art herstellten, ferner Chemikalien, elektrische Apparate, künstlichen Dünger, Nahrungsmittel, Eisen und Stahl, Werkzeugmaschinen, die Eisenbahnen und die Betriebe der öffentlichen Versorgung. Auf Grund dieser Angaben sollte eine Liste der einzelnen Betriebe aufgestellt werden, die zu diesen Gruppen gehörten und daher Anrecht auf bevorrechtigte Belieferung hatten. Die Aufstellung dieser Liste erwies sich jedoch als schwierige Aufgabe, da der WIB mit Gesuchen um Aufnahme in die Vorzugsliste überhäuft wurde. Daher wurde die Aufgabe, diese wichtigen Verbraucher im einzelnen zu bestimmen, den State Administrators der Brennstoffverwaltung übertragen, der WIB entschied nur noch in Zweifelsfällen. Die endgültige Zusammenstellung der Listen erfolgte dann durch den Federal Fuel Administrator, und den State Administrators wurden die in ihrem Bezirk gelegenen Verbraucher mitgeteilt, die endgültig als wichtig anerkannt waren.

In dieses Vorzugssystem trat mit der „Vorzugsliste Nr. 2" vom 3. September 1918 eine Aenderung ein, die ganz der in Deutschland vor

---

[131]) U.S. Fuel Administration, Report of the Distribution Div., S. 28.

sich gegangenen Entwicklung entspricht.[132]) Die einzelnen (wichtigen) Verwendungszwecke waren einander nicht mehr gleichgestellt, sondern wurden in vier Klassen, I—IV eingeteilt, die je einen verschiedenen Grad der Dringlichkeit bezeichneten. Aufgeführt wurden jedoch wie bisher nur diejenigen Betriebsgruppen, die wegen ihrer Bedeutung eine Vorzugsbehandlung genießen sollten. Klasse IV umfaßte also nicht die Friedensindustrie, sondern die am wenigsten wichtige Kriegsindustrie. Die nicht aufgeführten Industriezweige waren von der Kohlenbelieferung nicht ausgeschlossen, sollten aber erst nach den anderen berücksichtigt werden. Bei der Einteilung waren, wie die Verordnung angibt, folgende drei Gesichtspunkte maßgebend: „1. die innere Bedeutung („intrinsic importance") des Produktes für die Kriegswirtschaft und die an der Zeit gemessene Dringlichkeit der Nachfrage oder des Verwendungszwecks, für den es bestimmt ist; 2. die Notwendigkeit, die Gesamtmenge der Erzeugung aufrechtzuerhalten oder anzuregen und zu vermehren, die ihrerseits wieder zum großen Teil abhängt von dem Verhältnis zwischen den Vorräten und der Nachfrage für wichtige Verwendungszwecke; 3. der Anteil der Gesamtleistungsfähigkeit der Industrie oder des Betriebes, der für die Erzeugung des wichtigen Produktes bestimmt ist." Je nach diesen Verhältnissen wurde dem einzelnen Industriezweig oder Betrieb ein höherer oder niedrigerer Dringlichkeitsgrad zuerteilt. Insgesamt enthielt die zweite Liste 73 Industriezweige und 7000 Einzelbetriebe, denen aus irgendwelchen Gründen eine höhere oder niedrigere Dringlichkeitsstufe zugeteilt wurde, als ihnen nach der Hauptliste eigentlich zugekommen wäre. Als Beispiel für den Aufbau soll ein kurzer Auszug aus der Vorzugsliste gegeben werden:

Industries.
Listed alphabetically.
(The term „principally" means 75 % of the products mentioned)

	CLASS
Aircraft. — Plants engaged principally in manufacturing aircraft or aircraft supplies and equipment	I
Ammunition. — Plants engaged principally in manufacturing same for the U.S. Government and the Allies	I
Army and Navy. — Arsenals and navy yards	I
Brass and Copper. — Plants engaged principally in rolling and drawing copper, brass . . . in the form of sheets	II
Chemicals. — Plants, not otherwise classified and listed engaged principally in manufacturing chemicals	IV
Cotton. — Plants engaged in the compression of cotton	IV
Explosives. — Plants . . . for the U. S. Government	I
Farm implements	IV
Fertilizers	IV
Foods	I
Guns, Plants . . . . . for the US Government	I
Machine tools	II
Railways.-Operated by US Railroad Administration	I
Railways.-Not operated by U.S. Railroad Administration	II
Textiles	IV

[132]) abgedruckt in American Industry in the War, Anhang XII, S. 342 ff.

Außer dieser Liste gab es noch eine zweite, die die Industriezweige nach der Dringlichkeitsgruppe zusammenfaßte.

Diese Einteilung war jedoch in ähnlicher Weise locker gedacht wie auch die deutsche. Fest bestimmt war nur, daß die Betriebe der ersten Klasse vor den anderen voll befriedigt werden sollten. Zwischen den übrigen sollte aber keine „vollkommene oder absolute Bevorzugung" bestehen. Die Einteilung sollte nur bedeuten, daß Klasse II verhältnismäßig wichtiger war als Klasse III usw., jedoch nicht, daß die Ansprüche der Klasse II vor denen der Klasse III voll zu befriedigen waren. Wie ausdrücklich bestimmt wurde, sollte, falls die vorhandenen Mengen nicht ausreichte, den Bedarf aller voll zu decken, jede Klasse einen Anteil an der vorhandenen Menge erhalten. Eine „allgemeine Formel", heißt es in der Verordnung, könne für diese Aufteilung nicht angegeben werden, aber es sollten von Zeit zu Zeit Angaben gemacht werden, zur Bestimmung der Grundsätze, nach denen die Verteilung vorzunehmen sei. Hier zeigen sich die Anfänge derselben Entwicklung, die in Deutschland zur Ausarbeitung des gleitenden Lieferschlüssels führte, der Versuch also, bei Kohlenmangel den Anteil jedes Dringlichkeitsgrades an der Belieferung festzulegen.

In der amerikanischen Kohlenwirtschaft ist es zu näheren Bestimmungen darüber nicht mehr gekommen. Dagegen wurden im „Priorities Circular No. 45", „Embodying Rules and Regulations Governing the Distribution of Electric Energy by Light and Power Companies", Anweisungen über die Belieferung der verschiedenen Klassen der Vorzugsliste, die ja auch für die Stromversorgung galt, für den Fall gegeben, daß nicht der gesamte Bedarf voll gedeckt werden konnte.[133]) Diese Regelungen galten zwar nur für die Elektrizitätswerke, zeigen aber doch die Art und Weise, in der man diese Fragen zu lösen gedachte. Das Verfahren bestand darin, den einzelnen Klassen eine gewisse Wertigkeit beizulegen und zwar Klasse II das Gewicht 5, Klasse III das Gewicht 3 und Klasse IV das Gewicht 2. Klasse I war auch bei Knappheit voll zu befriedigen, die übrigen im Verhältnis ihrer Wertigkeit, also wie 5:3:2. Die Anwendung dieses Verfahrens der „gewogenen Bedürfnisse" („weighted needs") wurden an folgendem Beispiel klargemacht:

Klasse	Bedarf (in Kilowatt)	
I	20 000	
II	40 000	(in Klasse I ist der Kleinverbrauch
III	50 000	mit eingeschlossen, der nur im Aus-
IV	60 000	nahmefall gekürzt werden sollte.)
zusammen	170 000 kw.	

Verfügbare Energie	100 000 kw.
Bedarf der Klasse I	20 000 kw.
Zur Verteilung auf II, III und IV verfügbar . . .	80 000 kw.

Wieviel von diesen 80 000 Kilowatt auf die einzelnen Klassen unter Berücksichtigung der Höhe ihres Bedarfs entfallen sollte, wurde folgendermaßen berechnet:

[133]) abgedruckt in American Industry in the War, Anhang XLIII, S. 392 ff.

Klasse	Bedarf	Multipliziert mit Wertigkeitsziffer:	ergibt folgende „Relativzahlen“:	multipliziert mit: 80 000 (verfügbare Menge) = 0,17021 / 470.000 (Relativzahl) ergibt die zuzuteilende Strommenge:
II	40.000	5	200.000	34.042 kw.
III	50.000	3	150.000	25 532 kw.
IV	60 000	2	120.000	20.426 kw.
			zus. 470.000	zus. 80.000 kw.

Diese Formel sollte nicht, wie es ausdrücklich heißt, mit mathematischer Genauigkeit angewendet werden, aber doch eine „Arbeitsgrundlage“ geben. Das Verfahren zeigt jedenfalls die Richtung an, in der die Auswertung der Dringlichkeitseinteilung bei Knappheit gehen sollte, und es sucht dieselbe Frage zu lösen wie der gleitende Lieferschlüssel in Deutschland.

Die Ueberwachung der Innehaltung der Bewirtschaftungsvorschriften oblag den State Administrators und den District Representatives, so daß die ganze Kohlenwirtschaft folgendermaßen gegliedert war: Die Grundlage bildete die Zuteilung bestimmter Kohlenmengen an die einzelnen Verbrauchsgebiete, die Staaten. Entsprechend der dadurch festgelegten Verbrauchshöhe und des noch hinzutretenden Bedarfs, der nicht der Verwaltung der Administrators unterlag, vor allem des Bedarfs des Heeres und der Marine, wurde für die einzelnen Produktionsgebiete die von ihnen zu leistende Erzeugung festgelegt. (Einzelheiten über diese Kohlenpläne s. weiter unten bei den „Rohstoffplänen“.) Dann wurde bestimmt, welche Mengen jedes Erzeugungsgebiet an die einzelnen Verbrauchsgebiete zu senden hatte, unter Berücksichtigung des Zonensystems. Die alten Handelsbeziehungen sollten dabei nach Möglichkeit weiter aufrecht erhalten werden. War dies wegen der Zoneneinteilung nicht möglich, so sollten die Verbraucher selbst den Abschluß neuer Verträge in die Hand nehmen, erst wenn es ihnen nicht gelang, einen Lieferer zu finden, sollte der District Representative eingreifen und den Auftrag unterbringen, nötigenfalls die Lieferung verordnen. Jedenfalls war der Representative nicht als Auftragsverteilungsstelle gedacht. Beide, State Administrator und District Representative, waren darüber unterrichtet, welche Betriebe wichtig im Sinne der Vorzugsliste waren und empfingen von diesen bzw. den Zechen oder Händlern wöchentliche Berichte über die empfangene bzw. versandte Kohle, sowie die Bestände und den Verbrauch. Danach konnten sie beurteilen, wie weit die Verteilung den Richtlinien der Vorzugsliste entsprach, und besonders sollten sie auch für die Ansammlung von Vorräten in den Betrieben sorgen und den Zechen dahingehende Anweisungen erteilen. Zeigten sich irgendwo Lücken oder Mängel in der Belieferung, so ersuchte der Administrator den Representative, eine erhöhte Belieferung der betreffenden Verbraucher zu veranlassen, durch entsprechende Anweisung an den Lieferer oder an einen anderen, je nach der Leistungsmöglichkeit.

Die Hausbrandkohle sollte bei Kriegsende ebenfalls kontingentiert werden und zwar sollte jeder soviel Kohle erhalten, daß er seine Wohnung auf 68 Grad Fahrenheit (20 Grad Celsius) erwärmen konnte. Der Kriegsschluß ließ es jedoch nicht mehr zur Durchführung dieses Plans kommen.

4. Wolle.

Im Juli 1917 kaufte die Regierung 6 Millionen Pfund Wolle, jedoch nicht in erster Linie um sie den Verarbeitern zu liefern, sondern um bei starken Preisschwankungen in der Lage zu sein, den Markt preismäßig zu regeln. Die Knappheit an Wolle aber, die infolge des Mangels an Schiffsraum und des Aufkaufs der australischen Schur durch England einzutreten drohte, zwang dazu, Wollkäufe nicht nur zur Marktregelung vorzunehmen, sondern um überhaupt die Versorgung zu sichern. Das War Dept. kaufte daher von der englischen Regierung im Oktober 1917 und im November 1918 größere Mengen der australischen Schur, die, wie sich bei der englischen Rohstoffwirtschaft zeigte, völlig vom Mutterland übernommen wurde. Weiter wurde aber auch die Verfügung über die sonst vorhandenen Wollmengen beschränkt. Die Einfuhr wurde von einer Genehmigung abhängig gemacht, die nur erteilt wurde, wenn der Antragsteller sich verpflichtete, die Wolle an einen anderen als einen Fabrikanten, einen Weiterverarbeiter, nur mit Einwilligung des WIB zu verkaufen. Dadurch sollte die Wollspekulation verhindert werden. Außerdem mußte der Importeur der Regierung ein Ankaufsrecht für die von ihm eingeführte Wolle einräumen, das seit März 1918 auch ausgeübt wurde. Um die Einfuhr besser zu regeln, wurden im Juli 1918 die sechs größten Importfirmen zum „South American Wool Purchasing Syndicate" zusammengeschlossen, das allein Ankäufe vornehmen konnte. Durch diese Maßnahmen wurden alle von außen kommenden Vorräte in der Hand der Regierung zusammengezogen. Diese Mengen genügten aber nicht zur Deckung des mittlerweile gestiegenen Bedarfs und im April 1918 wurde daher beschlossen, alle Bestände der Händler und den gesamten Ertrag der Schur von 1917/18 aufzukaufen, also das gleiche, was auch in Deutschland und England geschah. Die Uebernahme dieser Mengen vollzog sich auf den bisherigen Handelswegen. Der Verkauf der Wolle durfte nur an „beauftragte Händler" erfolgen und die so erlangten Bestände wurden in „Verteilungspunkten" („Approved Distributing Centers") zusammengezogen. Hatte der Händler sein Lager nicht in einem dieser Punkte, so mußte er die Wolle dorthin weiterleiten, andernfalls brauchte er sie nicht weiter abzuliefern. Zu Verteilungspunkten wurden die Städte bestimmt, in denen der Wollhandel auch schon bisher seinen Sitz hatte und die außerdem möglichst dicht bei den Verarbeitern lagen, um die Bahn zu entlasten. Die Wolle wurde je nach der Gegend, aus der sie stammte, in zwei Arten geteilt, „Fleece Wool" und „Territory Wool", die Zahl der Verteilungspunkte für die erste Art betrug 9, für die zweite 6. Die Schafzüchter wurden aufgefordert, die von ihnen zu liefernde Wollmenge mindestens in der Höhe einer Wagenladung zusammenzulegen und sie so an zugelassene Händler in den Verteilungspunkten zu leiten. Durch diese Pool-Bildung sollte der Gewinn von Mittelsleuten ausfallen und die Wolle unmittelbar vom Landwirt zum Verteilungspunkt gelangen.

Die Verteilung erfolgte durch die Händler in den Verteilungspunkten an diejenigen Verarbeiter, die Regierungsaufträge hatten, andere wurden nicht berücksichtigt. Die Preise für alle diese Käufe und Verkäufe waren genau bestimmt. An dem eigentlichen Geschäftsgang war durch den Staatseingriff nichts wesentliches geändert, man suchte im Gegenteil die erprobten Handelsbeziehungen möglichst nicht zu stören, sondern für die

Zwecke der Kriegswirtschaft nutzbar zu machen. Jedoch wurde durch diese Regelung die Zufuhr von Wolle für den bürgerlichen Bedarf völlig gesperrt. Um dem dadurch eintretenden Mangel etwas zu begegnen, wurden nach Verhandlungen mit den Fabrikanten Anweisungen herausgegeben zur Verminderung der hergestellten Stilarten in der Kleidung und zur Ausschaltung von Kleidungsmustern, die verhältnismäßig viel Stoff beanspruchten. Ferner wurden die Stoffmuster verkleinert und die Anzahl, die einem Händler zur Verfügung gestellt wurde, verringert. Die Vorräte, von denen die Betriebe zehrten, die Stoffe zu bürgerlichen Zwecken herstellten, verringerten sich jedoch zusehends und gleichzeitig vergrößerte sich die Spekulation. Gegen Ende des Jahres 1918 zeigte es sich deshalb als unvermeidlich, Wollzuteilungen für den bürgerlichen Bedarf vorzunehmen, die aber infolge des Kriegsendes und der Aufhebung der Bewirtschaftung nicht mehr durchgeführt zu werden brauchten.

5. Nicht-Eisenmetalle.

Außer den Dringlichkeitsbestimmungen wurden für die Metalle keine einheitlichen Regelungen getroffen. Am zweckmäßigsten ist es daher, die Bewirtschaftung der einzelnen Metalle, bei denen erwähnenswerte Maßnahmen getroffen wurden, zu betrachten und so die Bestimmungen zusammenzutragen, die für die Metallwirtschaft von Wichtigkeit waren. Dabei werden sich bei einigen Metallen Bewirtschaftungsformen zeigen, die für die amerikanische Rohstoffwirtschaft infolge der starken Konzentration der Industrie von besonderem Interesse sind.

Für Kupfer wurde eine Regelung getroffen, die für die amerikanische Kriegswirtschaft eigentlich nicht typisch ist. Da die Heeresansprüche über 90 v. H. der Erzeugung in Anspruch nahmen (49 v. H. für die Vereinigten Staaten und 44 v. H. für die Verbündeten), mußten die Ansprüche der Friedensindustrie fast ganz ausgeschaltet werden. Den betreffenden Produzenten wurde daher z. B. auch mitgeteilt: „Es wird für Sie ratsam sein, Ihren Bedarf an diesen Metallen (gemeint sind Kupfer und Messing) einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen und jede Verwendung, die sich vermeiden läßt, auszuschalten.“ [134]) In gleicher Weise wurde aber auch die Heeresbehörde aufgefordert, wo es ohne Schaden möglich war, an Stelle von Kupfer anderes Metall zu nehmen und mit den Beständen sparsam umzugehen. Die Zurückdrängung des bürgerlichen Bedarfs wurde jedoch weniger durch die Dringlichkeitsbestimmungen erreicht als dadurch, daß die Regierung große Mengen von Kupfer kaufte und sie den Herstellern von Kriegsmaterial lieferte. Die Verwendung zu bürgerlichen Zwecken war dadurch auf ein Mindestmaß herabgedrückt. Dieses Verfahren ist ein Ausnahmefall, da sich die Bewirtschaftungsbehörden nur selten als Handelsorganisationen betätigten.

In ähnlicher Weise wie Kupfer wurde auch Messing knapp. Anfänglich beschränkte man sich darauf, Lieferungen, Aufträge und Erzeugung durch regelmäßige Erhebungen zu überwachen, um im Notfall Versorgungsquellen nachweisen zu können. Allmählich wurden die Bestände aber so niedrig, daß seit Juli 1918 weitere Lieferungen nur gegen Dring-

---

[134]) Official Bulletin, 1918, 3. Oktober, S. 7.

lichkeitsschein, also für die Klassen AA—B, oder gegen eine Bezugserlaubnis vorgenommen werden durften. Damit wurde der Dringlichkeitsschein, ganz wie in England, zum Bezugsschein, während für die übrigen Verwendungszwecke Freigabe zu beantragen war. Da die Knappheit jedoch weiter anhielt, wurde im September die Annahme weiterer Aufträge von einer Erlaubnis des WIB abhängig gemacht, wodurch also alle Aufträge bezugsscheinpflichtig wurden.

Während diese Metalle bzw. Legierungen im Inland erzeugt wurden, wurde Zinn aus dem Ausland eingeführt, was auch für die Bewirtschaftung von Bedeutung wurde. Um jeden Wettbewerb auszuschließen und die Weltvorräte zweckmäßig zu verteilen, gründeten die Verbündeten eine „Interallied Tin Executive" in London, die aus Vertretern der Vereinigten Staaten, Englands, Frankreichs und Italiens bestand und alle Käufe von Rohzinn übernahm. Sie ernannte in den verschiedenen Produktionsländern Einkaufskommissionäre, und verteilte dann die aufgekauften Mengen nach folgendem Schlüssel:

Land	Jahreszuteilung (Bruttotonnen)
Vereinigte Staaten	80 000
England	25 000
Frankreich	13 000
Italien	4 500

Die finanzielle Ersparnis durch dieses Verfahren schätzten die Amerikaner für 1919 auf rd. 75 Millionen Dollar![135])

Die Behandlung des zugeteilten Zinns im Inland wurde dem „American Iron and Steel Institute" übertragen, das Einfuhr und Verteilung überwachen sollte, während der kaufmännische Teil in die Hände der U. S. Steel Products Co. gelegt wurde, die allein zur Einfuhr berechtigt wurde. Der Bezug von Zinn wurde von einer Erlaubnis abhängig gemacht, die der War Industries Board ausstellte, wobei Vorräte, Verbrauch, Verwendungszweck usw. anzugeben waren. Wegen des Mangels an Zinn wurde die Verwendung von Ersatzstoffen gefördert und der Wiederverbrauch von Abfällen.

Die Aluminiumverteilung ist interessant, weil sie ebenso wie die Nickelwirtschaft die Bedeutung der Konzentration der Industrie für die Bewirtschaftung zeigt. Die Verteilung erfolgte auf Grund der Dringlichkeitsbestimmungen, jedoch waren mit der Aluminium Co. of America, die die gesamte Erzeugung kontrollierte, vom Elektrizitätswerk und den Bauxitgruben bis zu den Halb- und Fertigfabrikaten, besondere Abmachungen getroffen. Dadurch wurden weitere Unterscheidungen in den Dringlichkeitsklassen getroffen und die Gesellschaft sperrte oder beschränkte selbst die Lieferung von Aluminium für unwichtige Zwecke. Aehnlich war es mit Nickel, wo die Bewirtschaftung „sehr einfach" war,[136]) weil die gesamte Erzeugung in den Händen der International Nickel Co. lag. Hier wurden, von einigen Ausnahmefällen abgesehen, überhaupt keine Dring-

[135]) American Industry in the War, S. 147.
[136]) a. a. O., S. 152.

lichkeitsscheine benutzt, sondern die Gesellschaft verpflichtete sich, alle Aufträge, die nicht zur Ausführung von Heeresarbeit dienten, dem WIB zur Prüfung vorzulegen. Dabei übte die International Nickel Co. jedoch schon selbst eine Kontrolle der Aufträge aus, indem sie diejenigen, von denen sie wußte, daß sie vom WIB abgelehnt werden würden, garnicht erst zur Prüfung vorlegte, sondern ihre Ausführung ablehnte. Ebenso wurde der Gesellschaft die Beurteilung der Dringlichkeit unter Ueberwachung des WIB zugestanden.

In etwas anderer Weise wurde die Ueberwachung des Bleis geregelt. Sie wurde einem Produzentenausschuß anvertraut, unter Ueberwachung durch den WIB, der ein Kontroll- und Anweisungsrecht hatte. Da die Vorräte knapp wurden und die Erzeugung infolge von Streiks sank, wurde der Friedensverbrauch durch Kontingente beschränkt. Dringlichkeitsscheine kamen auch hier nicht zur Anwendung.

Ein ganz anderes Verfahren wurde bei Mangan eingeschlagen, wo die Knappheit durch Anreiz der Erzeugung behoben werden sollte. Der Industrie wurde für Arbeitskräfte, Maschinen, Eisenbahntransporte und Brennstoffe ein sehr hoher Dringlichkeitsgrad gegeben und die Preise keiner Kontrolle unterworfen. Trotzdem stieg die Knappheit dauernd, so daß schließlich der Reinheitsgrad des zur Verwendung kommenden Metalls von 80 v. H. auf 70 v. H. herabgesetzt wurde, wodurch auch bisher nicht ausgebeutete Erze verwendungsfähig wurden. Im übrigen galten die Dringlichkeitsbestimmungen.

Besonders scharf war schließlich die Regelung der Platinwirtschaft, da die Zufuhr aus Rußland stockte. Die Einfuhr wurde vom Staat übernommen, war aber nicht ausreichend, deshalb wurden die Bestände im Innern enteignet und in einem Regierungslager in Neu-York und in den Raffinerien zusammengezogen. Lieferung erfolgte nur gegen Bezugsschein, mit Ausnahme der Lieferungen für unmittelbare Heeresaufträge. Der Verbrauch für gewisse Verwendungszwecke wurde ganz gesperrt, so für Schmucksachen, Magnete in Privatautos, elektrische Klingeln, Signalanlagen usw. Bei anderen Gegenständen wurde die Verwendung eingeschränkt, so bei der Herstellung von Zahnersatz, und ganz allgemein wurde auf die Verwendung von Ersatzmitteln gedrungen, besonders in der chemischen Industrie. Gegen Ende des Krieges sollte der Einkauf, ebenso wie bei Zinn, international geregelt werden.

Die Bewirtschaftungsformen sind also ziemlich verschieden. Als Grundzug läßt sich feststellen: Beschränkung der Verwendung auf kriegswichtige Zwecke und Einführung von Bezugsscheinen oder Auftragsbestätigungen, was praktisch dasselbe bedeutet, für andere Verwendungszwecke. Dies entspricht auch der englischen Metallwirtschaft, die, gleichfalls vom Dringlichkeitssystem ausgehend, dies durch Einführung von Bezugsscheinen vervollständigte. In gewisser Weise zeigen sich z. B. auch bei Zinn und Kupfer Ansätze zur Zuweisung, jedoch steckte diese Bewegung noch in den Anfängen.

V. Rohstoffpläne.

In der Kriegswirtschaft stehen zwei Arten der Pläne im Vordergrund, Produktionspläne und Rohstoff-(verteilungs-)pläne. Diese Gegenüberstellung ist eigentlich nicht genau, denn es sind natürlich auch Pro-

duktionspläne für Rohstoffe denkbar, aber man nannte den Voranschlag für den Umfang der Beschaffungen an Kriegsmaterial Produktionsprogramm oder Produktionsplan, wie man auch sagen kann. Die Rohstoffpläne hingegen befassen sich tatsächlich weniger mit der Erzeugung, sondern mehr mit der Verteilung. Was die Produktionspläne anbelangt, so gehen sie naturgemäß aus von den Erfordernissen des Krieges unter Berücksichtigung der zur Erfüllung dieser Ansprüche vorhandenen Deckungsmittel, besonders der Rohstoffe und der Arbeitskräfte, deren beschränkte Verfügbarkeit bei der Aufstellung des Plans berücksichtigt werden muß. Entsprechend dem Charakter der Kriegswirtschaft ist dabei das Bedürfnis des Heeres das weitaus stärkere und ausschlaggebende Moment, dem sich die Verteilung der vorhandenen Deckungsmittel, soweit es überhaupt möglich ist, unterzuordnen hat. Trotzdem bewegt sich die Aufstellung derartiger Produktionspläne zwischen den beiden Polen: ideales Deckungsverhältnis der Heeresbedürfnisse und Beschränktheit der zu ihrer Erfüllung vorhandenen Mittel. Eine mangelnde Berücksichtigung des zweiten Moments kann zu Verschiebungen innerhalb der Volkswirtschaft führen, die auf die Dauer nicht ohne nachteilige Folgen bleiben können. Bekannt ist hier besonders die im Februar 1917 erfolgte Einstellung der Arbeit und Sperre der Rohstoff-, insbesondere Stahlversorgung für die Bauten, die auf Grund des erweiterten Munitionsprogramms begonnen, aber erst im Herbst 1917 fertig geworden wären.[137]) Die gleichzeitige Steigerung der Erzeugung von Fertigfabrikaten und die Vermehrung der Produktionsmittel, also die gleichzeitige Vermehrung der Konsumgüter und des Realkapitals, war im geplanten Umfang wegen der Begrenztheit der Deckungsmittel unmöglich.

Ihrem Wesen nach sind diese Produktionspläne Beschaffungsprogramme, wie sie auch im Frieden bekannt sind, nur daß sie im Krieg als Richtschnur für die Bewirtschaftung und wegen ihres Umfangs von besonderer Bedeutung wurden. Die Planung geht nicht so weit, daß etwa für die einzelnen Betriebe Produktionsprogramme ausgearbeitet werden, die auf Grund der Leistungsfähigkeit und der Herstellungsdauer die Erzeugung der gesamten Industrie regeln. Es handelt sich lediglich darum, daß den Beschaffungsstellen Richtlinien gegeben werden für das Material, das sie beschaffen sollen und dementsprechend den Bewirtschaftungsstellen, in welcher Höhe sie Deckungsmittel bereitzustellen haben.

Eine gewisse Ausnahme macht die Regelung der englischen Stahlproduktion und die Festlegung von Produktionsprogrammen für die Werke der einzelnen Gebiete, in die England für die Stahlwirtschaft eingeteilt war. Aehnlich steht es in gewissem Grade mit der amerikanischen Kohlenwirtschaft, über die unten berichtet wird. Diese beiden Fälle gehören aber schon der Rohstoffwirtschaft an, und die Rohstoffpläne stellen tatsächlich etwas vollkommen neues dar. Der Ausdruck Rohstoffplan bedeutet allerdings nicht, wie schon erwähnt, daß sie von der Produktion vollkommen absehen, ihr Zweck ist aber in aller Regel nicht, der Produktion in Zukunft einen bestimmten Verlauf vorzuschreiben, sondern sie sind von dem Gedanken bestimmt, Unterlagen für die Verteilung der Rohstoffe zu gewinnen. Sie müssen sich zu diesem Zweck natürlich mit dem mengen-

[137]) der betreffende Erlaß ist abgedruckt in Ludendorff, Urkunden S. 159 ff.

mäßigen Umfang der Erzeugung in der Zukunft irgendwie auseinandersetzten und nehmen dazu in der Regel einen bestimmten Verlauf der Erzeugung als gegeben an, suchen ihn aber nicht selbst im einzelnen zu bestimmen und zu leiten.

Von diesen Plänen sollen, soweit Material darüber zugänglich war, einige betrachtet werden.

Zuerst der dreijährige Wirtschaftsplan der Kriegs-Rohstoff-Abteilung, den diese im Jahre 1916 für die Jahre 1917, 1918, 1919 aufstellte.[138]) Schon bei der Schilderung der Entstehung der KRA wurde darauf hingewiesen, daß ihre Arbeit anfänglich nicht von dem Gedanken einer mehrjährigen Kriegsdauer geleitet wurde und auch kaum geleitet sein konnte, weil die einfachsten Voraussetzung für eine Bewirtschaftung überhaupt fehlten, geschweige denn Unterlagen für eine mehrjährige Regelung. Die Erwartung eines baldigen Kriegsschlusses erwies sich jedoch als trügerisch und der neue Leiter der KRA, Oberst Koeth, zog daraus die Folgerungen und suchte Unterlagen für eine langfristige Rohstoffwirtschaft zu gewinnen. Deshalb wurde 1916 an die Aufstellung eines dreijährigen Rohstoffplanes gegangen, der die voraussichtlichen Bedarfs- und Deckungsmöglichkeiten in Zukunft veranschlagen sollte. Dabei setzte man folgende Größen zueinander in Beziehung: Deckungszeit (D), Bestand (B), Zugang (Z) und Verbrauch (V). In einer Formel ausgedrückt ergab sich daraus folgendes Verhältnis.:

$$D = \frac{B + Z}{V}; \quad \text{Deckungszeit} = \frac{\text{Bestand} + \text{Zugang}}{\text{Verbrauch}}$$

Aus dieser Gleichung galt es nun V, den Verbrauch, die in den kommenden Jahren zur Verfügung stehende Menge, zu ermitteln. Zu diesem Zweck mußten die anderen Größen irgendwie festgestellt werden. Die Deckungszeit wurde bis zum 1. 1. 1920 angesetzt, wie die späteren Ereignisse zeigten, vollkommen zu Recht, selbst wenn 1916 die Annahme einer derartigen Kriegsdauer nichts selbstverständliches darstellte. Weiter handelte es sich aber nun vor allen Dingen um die Ermittlung der Größen B und Z, von denen der Natur der Dinge nach nur die erste verhältnismäßig richtig festzustellen war. Die Ermittlung der zweiten, die Größe der Zugänge in den nächsten drei Jahren mußte dagegen große Schwierigkeiten bereiten, weil hier die Gewinnung von Altmetall, die Verwendung von Ersatzmitteln, u. U. die Auffindung neuer Lager, der Bau neuer Fabriken usw. zu berücksichtigen waren, Größen, die nicht genau berechnet werden konnten. Es konnte sich dabei also „weitgehend nur um Schätzungen handeln".[139]) Jedoch ergaben diese Zahlen wenigsens einen Anhaltspunkt für die ungefähre Größe der in den kommenden Jahren zur Verfügung stehenden Mengen, so daß die Möglichkeit gegeben war, den Bedarf, besonders den Heeresbedarf, so auszurichten, daß seine Deckung nicht die vorhandenen Rohstoffe ohne Rücksicht auf kommende Zeiten in

---

[138]) Leider standen hierfür die wichtigsten Akten nicht zur Verfügung, so daß die Beschreibung nicht vollkommen sein kann. Eine Reihe von Auskünften, insbesondere über die Bedeutung der Pläne, verdanke ich der Liebenswürdigkeit von Herrn Prof. Dr. Otto Goebel, Hannover, dem Verfasser des Buches „Die deutsche Rohstoffwirtschaft im Weltkriege".

[139]) nach einer Mitteilung von Prof. Goebel.

Anspruch nahm. Die Bedeutung dieses Plans lag nicht darin, daß er die Höhe der Rohstoffmenge, die zur Verfügung gestellt wurde, genau im voraus berechnete, sondern darin, daß er die Größenverhältnisse und die Richtung, in der sich die Bewirtschaftung bewegen mußte, kennzeichnete. Er war der „zahlenmäßige Kompaß" der Bewirtschaftung.[140]) Als sich z. B. Ende 1917 zeigte, daß die zur Verfügung stehende Kupfermenge in den nächsten Jahren bedenklich knapp werden mußte, suchte man dem nicht durch eine einseitige Herabsetzung der Kontingente zu begegnen, nur um die Wirklichkeit mit den Zahlen, die der Plan vorschrieb, in Einklang zu bringen, sondern bewilligte für Kriegszwecke im ersten Halbjahr 1918 sogar noch höhere Kontingente, um in der Zwischenzeit eine Einschränkung des Verbrauchs durch weitere Verwendung von Ersatzstoffen herbeizuführen, und dadurch die Kontingente auf das erforderliche Maß herabzusetzen.

Dieser Plan war also ein Uebersichtsplan, ein Wegweiser, der die Richtung zeigen sollte, nach der die Bewirtschaftung sich zu wenden hatte. Feste, bindende Normen stellte er nicht auf, auch an eine bestimmte Form war er nicht gebunden. Soweit auf Grund dieser Richtlinien für einen kürzeren Zeitabschnitt Kontingente aufgestellt wurden für die einzelnen Verwendungszwecke, wie z. B. bei Metallen, könnte man diese Kontingentslisten als kurzfristige Verteilungspläne bezeichnen, die im Unterschied zu den dreijährigen Plänen bindend waren und eingehalten werden mußten, was durch Kontrollmaßregeln überwacht wurde.

Ein anders gearteter Versuch wurde im Bereich der deutschen Kohlenwirtschaft unternommen, die Aufstellung einer Kohlenbilanz. Während der eben geschilderte Rohstoffplan langfristig war, suchte man in der Kohlenwirtschaft einen kurzfristigen Plan aufzustellen, einen Monatsplan, der die voraussichtliche Lage im nächsten Monat darlegen und dadurch Richtlinien für die zu ergreifenden Maßnahmen geben sollte. Mit der Aufstellung dieser Pläne wurde im September 1917 begonnen. Dabei galt es zweierlei zu ermitteln, den Bedarf (das Soll) und die Deckungsmittel (das Haben). Der Bedarf wurde auf verschiedene Weise festgestellt. Entweder unmittelbar aus der Höhe der Aufträge für den folgenden Monat, soweit diese bekannt war, wie bei der Marine und den Staatsbahnen. Der industrielle Bedarf dagegen wurde auf Grund von Meldekarten ermittelt, die von den Verbrauchern auszufüllen waren und überhaupt die zahlenmäßigen Unterlagen für die Bewirtschaftung verschafften. Sie enthielten die Angaben der im Berichtsmonat verbrauchten und bestellten Kohlen, den Namen des Lieferers und die Angabe der im folgenden Monat wahrscheinlich notwendigen Kohlenmengen. Diese Bedarfsanmeldungen waren meist etwas höher als der tatsächliche Verbrauch bisher gewesen war und in die Bilanz wurde daher, um diese vorsichtige Erhöhung der Bedarfsschätzung wieder auszugleichen, nur das Mittel zwischen dem (bisherigen) tatsächlichen Verbrauch und dem gemeldeten (zukünftigen) Verbrauch eingesetzt. Diese Meldungen waren monatlich zu erstatten, erst gegen Ende des Jahres 1918 wurde eine Jahresmeldekarte herausgegeben, in der der tatsächliche Verbrauch im letzten Halbjahr und der veranschlagte Bedarf im Winterhalbjahr 1918/19 einzutragen war. Infolge des Kriegsschlusses bekam sie keine Bedeutung mehr.

[140]) dasselbe.

Auf der Produktionsseite wurde von der Annahme ausgegangen, daß mit einer Erhöhung der Förderung nicht zu rechnen sei. Es wurde daher in die Bilanz die Förderung des vergangenen Monats unter Berücksichtigung der Arbeitstage eingesetzt. Hinzugezählt wurde die Einfuhr aus dem letzten Berichtsmonat, abgezogen die Ausfuhr und der Selbstverbrauch der Zechen und Brikettfabriken. Ueber diesen lagen jedoch keine genauen Unterlagen vor, so daß seine Größe auf Grund von Ermittlungen der KRA nur geschätzt werden konnte, was sich für die Bedeutung der Bilanz als sehr nachteilig erweisen sollte. Weiter war es nicht möglich, den Wagenmangel in die Rechnung einzubeziehen und auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit, den Ausfall, der durch ihn in Zukunft wahrscheinlich verursacht wurde, zu bestimmen und zu berücksichtigen. Da sich nicht einmal annähernd sichere Zahlen gewinnen ließen, mußte er völlig unberücksichtigt bleiben. Aus dem so gewonnenen Zahlenmaterial wurde nun eine Bilanz aufgebaut, und zwar einmal eine Gesamtbilanz und eine Revierbilanz. Sie sahen folgendermaßen aus:

Gesamt-Bilanz.
(Dez. 1917, in 1000 ts.)

	Steinkohlen	Braunkohlen	Braunkohlenbriketts
Förderung abzüglich Selbstverbrauch	11.563	2.150	1.788
Einfuhr	0.022	0.392	0.008
Summe HABEN	11 585	2 479	1.796
Summe SOLL	14.719	2.522	2.059
FEHLMENGE	3.134	0.043	0 263
in % des Gesamtbedarfs	21,3 %	1,7 %	12.7 %
Ueberschußmenge	—	—	—

Revierbilanz (auszugsweise f. d. wichtigsten Reviere).

Revier		Belastung	Leistung	Fehlmenge in %
Ruhr		8.489	6.999	17,6
Oberschlesien		3.838	2.841	25,9
Niederschlesien		0.390	0.301	22,8
Saar, Lothringen, Pfalz		1.218	0.860	29,4
Sachsen		0.394	0.333	15,5
Rhein. Braunk.				
	Braunkohle	0.499	0.577	—
	Briketts	0.599	0.463	22,7
Rechts der Elbe				
	Braunkohle	0.299	0.297	0,7
	Briketts	0.610	0.554	9,2
Kgr. Sachsen				
	Braunkohle	0,165	0.122	26,0
	Briketts	0.332	0.255	23,2
Links der Elbe				
	Braunkohle	1.193	1.019	14,6
	Briketts	0.498	0.512	—

Worin lag nun die Bedeutung dieser Uebersicht? Diese Bilanzen zeigten die voraussichtliche Lage im nächsten Monat, und zwar regelmäßig einen Fehlbetrag, der nach Möglichkeit irgendwie einzusparen war. Diese Einsparung ließ sich wirksam nur bei der Kriegsindustrie durchführen. Die Bilanzen, die überhaupt die ersten genauen Anhaltspunkte für die Kohlenlage während des ganzen Krieges gaben, waren daher wichtig für die Ausdehnungsmöglichkeit der Industrie, und die Tatsache, die durch sie bewiesen wurde, daß Bedarf und Deckungsmöglichkeit in starkem Mißverhältnis zueinander standen, wurde Anlaß zu einer zehnprozentigen Einschränkung der Roheisenerzeugung und der vorübergehenden Einschränkung der Erzeugung der Pulverfabriken und anderer wichtiger Betriebe im Winter 1917. Weiterhin waren sie die Unterlage für die Erteilung von Vorzugsanweisungen und sollten auch besonders zu einem Belastungsausgleich zwischen den Revieren benutzt werden. Hier machten sich jedoch die Mängel der Aufstellung sehr bemerkbar. Da sie z. T. auf Schätzungen beruhten, konnten sie die Lage in den einzelnen Revieren nicht so genau wiedergeben, daß daraufhin wirksame Maßnahmen zum Ausgleich der Belastung zu treffen waren. Man mußte erkennen, daß die Aufstellung von Voranschlägen in der erforderlichen genauen Art und Weise mit den vorhandenen Hilfsmitteln noch nicht möglich war, ließ dieses Verfahren deshalb fallen und ging von Juli 1918 ab dazu über, an Stelle der Voranschläge die tatsächliche Gestaltung der Kohlenwirtschaft im vergangenen Monat zu erfassen und diese zur Grundlage der Bewirtschaftungsmaßregeln zu machen. Die so zustande gekommenen Bilanzen sind den früheren zwar äußerlich gleich, sind aber keine Pläne mehr, die in die Zukunft weisen, sondern statistische Ueberblicke über die Lage im verflossenen Monat. Sie verzichteten auf eine Vorausberechnung zugunsten einer genaueren Erfassung der tatsächlichen Lage. Sie wurden zusammengestellt auf Grund von Berichten der Reviere, die von allen auf einheitlichen Vordrucken erstattet wurden und die Förderung, den Selbstverbrauch, das Liefersoll und die tatsächlich zum Versand gekommene Menge angaben. Durch den Vergleich dieser Zahlen zeigte sich, wie weit nach den Absichten des Reichskommissars gearbeitet wurde.

Der Versuch, einen kurzfristigen Plan aufzustellen, war also schließlich gescheitert, obwohl man eigentlich meinen könnte, es sei leichter, eine Uebersicht über einen Monat als für mehrere Jahre zu geben. Tatsächlich ist es aber eher umgekehrt. Langfristige Pläne bieten Ausgleichsmöglichkeiten, die kurzfristigen fehlen. Während bei Plänen über lange Zeiträume der Fehlbetrag eines Unterabschnitts wieder ausgeglichen werden kann durch den Ueberschuß eines anderen, ist diese Möglichkeit bei kurzfristigen stark beschränkt und die Gefahr, daß die im Plan vorausgesehene Entwicklung mit der tatsächlichen nicht übereinstimmt, ist daher größer.

Die Aufstellung solcher Pläne wurde nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern vorgenommen. In welchem Ausmaß ist allerdings nur schwer zu übersehen, weil unter dem Ausdruck „Programm" oder „Budget" alles mögliche verstanden wurde, manchmal selbst die unscheinbarsten Zahlenzusammenstellungen.

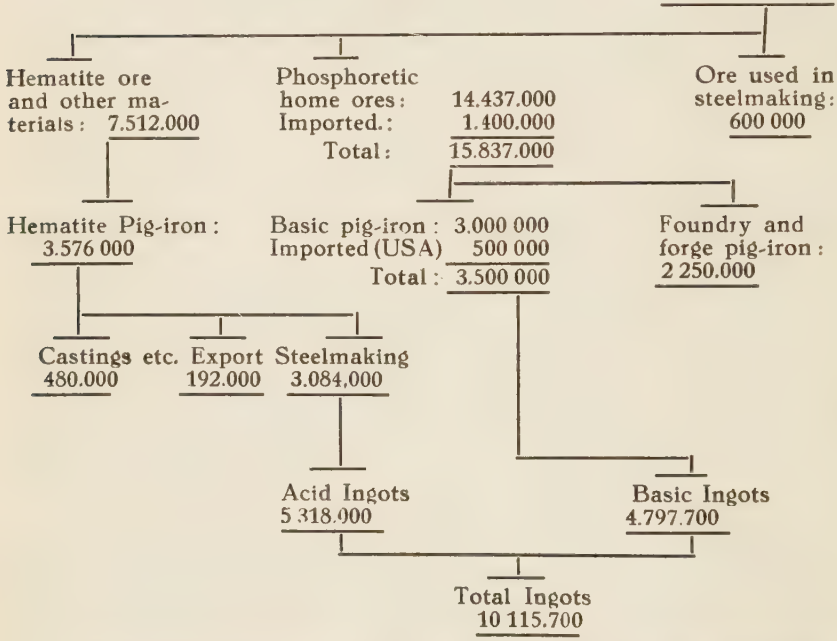
Was England anbelangt, so liegt hier ein „Steel Budget" für 1919 vor, das im Herbst 1918 entworfen wurde und in ganz anderer Weise

aufgebaut ist, als die eben geschilderte Kohlenbilanz. Es stellt die Aufteilung einer bestimmten Rohstoffmenge auf die einzelnen Halbfabrikate dar, ohne diese weiter auf die verschiedenen Bedarfsgruppen zu verteilen. Dieser Plan hatte folgendes Aussehen:

Estimated output of pig-iron and steel ingots for 1919. [141])

(Based on importation of 6 000 000 ts. of Spanisch and Mediterranean ores, and 300 000 ts. of Scandinavian ores.)

Imported ores:	Spanish and Mediterranean . . .	6 000 000 ts.
	Scandinavian	300 000 ts.
Home ores:	West Coast	1 700 000 ts.
	Phosphoretic	14 437 000 ts.
	Other materials	1 512 000 ts.
	Total	23 949 000 ts.



Dazu wurde noch bemerkt: „It must be noted that the realization of the above estimates depends upon the receipt of the full tonnage of imported ores shown above, and also upon the provision of sufficient labour and fuel being provided as and when required to enable the whole of the ore to be smelted and the resulting pig iron converted into steel."

Die Aufstellung des Plans ging folgendermaßen vor sich: Die wahrscheinliche inländische Erzeugung an Erzen wurde geschätzt und die Menge von Einfuhrerzen zugezählt, die auf Grund der für diese Zwecke vom Shipping Tonnage Priority Committee zur Verfügung gestellte Ton-

[141]) Journal of the Royal Statistical Soc., 1920, S. 362. Birkett, Iron and Steel Trades.

nage festgesetzt wurde. Die Erzmenge wurde umgerechnet in Roheisen und davon diejenigen Mengen abgezogen, die zu Gußzwecken verwendet wurden. Der Rest des Roheisens wurde in Stahlbarren umgerechnet und die Menge der aus diesen herauszubringenden Bleche, Schienen, Stangen usw. mit 75 v. H. angesetzt. Die so ermittelten Mengen wurden auf die einzelnen Bedarfsgruppen verteilt und ergaben die bei der Eisenwirtschaft schon erwähnten Kontingente. Vom Jahresplan bis zu den Kontingenten der Bedarfsgruppen ist also ein gerader Weg.

Der Plan selbst ist ein Maximalplan, er geht von der Voraussetzung der ungestörten Einfuhr, der Versorgung mit den nötigen Arbeitskräften usw. aus. Irgendwelche Sicherheitsreserven für den Fall eines teilweisen Nichteintretens dieser Voraussetzungen sieht er nicht vor. Warum, ist nicht ersichtlich, vielleicht aus einem ähnlichen Grunde, der für die Nichtberücksichtigung des Wagenmangels bei der deutschen Kohlenbilanz maßgebend war, weil sichere Schätzungen des Ausfalls nicht möglich waren. Uebrigens zeigt sich bei diesem Plan, wie meist bei Naturalplänen die Notwendigkeit des Umrechnens einer Größe in die andere, Erze in Roheisen, Koks in Kohle usw., wodurch ein gewisses Unsicherheitsmoment in die Rechnung gebracht wird.

Schließlich ist noch auf den amerikanischen Kohlenplan einzugehen („Coal Budget"), der erheblich weiter ausgebaut war, als die bisher erwähnten. Dieser Plan wurde für das Kohlenjahr 1918/19 (1. April 1918 bis 31. März 1919) aufgestellt und zerfällt in zwei große Teile, einen Verbrauchs- und einen Erzeugungsplan, von denen der erste wieder getrennt ist nach Verbrauchszwecken und Verbrauchsgebieten, so daß im ganzen drei Einzelpläne vorliegen. Zu diesen tritt schließlich noch für jedes Produktionsgebiet ein Versendungsplan hinzu, der durch Verbindung der anderen Pläne ausgearbeitet wurde.

Der nach Verbrauchszwecken gegliederte Plan hatte folgendes Aussehen:[142])

Verbrauchszweck	Kalenderjahr 1917		Kohlenjahr 1918/19		erhöhter Verbrauch
	Netto-Tonnen	in %	Netto-Tonnen	in %	
Industrie	199.300.000	36,0	237.500.000	38,0	19,2%
Hausbrand	67.000.000	12,1	75.700 000	12,1	13,0%
Gas- und Elek.-Werke	33 000.000	6,0	37.900 000	6,1	14,8%
Eisenbahn	155.000.500	27,9	167.400.000	26,8	8,0%
Ausfuhr	23.000.000	4,1	24.300.000	3,9	5,7%
Koks	52.250.000	9,4	52 300.000	8,4	0.1%
Bunker: Ausland	7 700.000	1,4	10.700 000	1,7	39,0%
Inland	5.000.000	0,9	5.000.000	0,8	—
Selbstverbrauch d. Zechen	12 000.000	2,2	13.700.000	2,2	14,2%
Zusammen	554.250.000	100,0	624.500.000	100,0	12,7
Erzeugung	551.790.000		623.400.000		
Bestand	1.253 000		—		
Einfuhr	1.207 000		1.100.000		
Zusammen	554.250.000		624.500 000		

[142]) U.S. Fuel Administration, Report of the Distribution Division, Teil I, S. 13.

Dieser Voranschlag fußte auf der Untersuchung der Kohlenverwendung im verflossenen Jahr, dem Kalenderjahr 1917. Die hierfür angegebenen Zahlen entsprechen also der tatsächlichen Lage der Kohlenwirtschaft in diesem Zeitabschnitt. Die Aufstellung des Plans für das Kohlenjahr 1918/19 geschah dann dadurch, daß gegenüber diesen Verbrauchszahlen die wahrscheinliche Erhöhung im folgenden Jahr geschätzt wurde. Bei der Industrie, dem größten Verbraucher, wurde dabei im allgemeinen die Annahme gemacht, die sich später auch als richtig erwies, daß der Verbrauch 1918 gegenüber 1917 im gleichen Maße steigen würde, wie 1917 gegenüber 1916. Besondere Berücksichtigung wurde der Eisen- und Stahlindustrie gewährt, bei der eine volle Ausnutzung der Leistungsfähigkeit angenommen wurde. Dann ermittelte man die Kohlenmenge, die zur Erzielung dieser Leistung nötig war und stellte so den voraussichtlichen Bedarf für 1918/19 fest. Aehnlich wurde in anderen Fällen verfahren, in denen ebenfalls eine Ausweitung des Verbrauchs zu erwarten war, wie bei den Elektrizitätswerken, deren Leistung mit dem Wachsen der Kriegsindustrie gesteigert werden mußte. Bei der Eisenbahn und der Bunkerkohle wurde die Schätzung des Bedarfs der Eisenbahnverwaltung bzw. dem U. S. Shipping Board überlassen.

Entsprechend der Gliederung nach Verbrauchszwecken wurde nun weiter eine nach Verbrauchsgebieten, den einzelnen Staaten vorgenommen, die den State Fuel Administrators als Grundlage ihrer Maßnahmen dienten. Diese Aufstellung hatte folgende Form (auszugsweise für die ersten fünf Staaten):[143])

Verbrauchsstaat	Zum Verbrauch empfangene Kohle 1917		Voranschlag für das Kohlenjahr 1918/19		
	Kohle	Anthrazit bearbeitet	Kohle	Kohle	Anthrazit bearbeitet
Alabama . .	11.453.916	1.084	—	15.178.000	—
Arizona . .	112.000	—	—	223 000	—
Arkansas . .	899.468	998	—	1.146.000	—
Kalifornien .	890.694	1.175	—	1.160 000	—
Colorado . .	7.380.039	477	—	8.413.000	—
. .					
. .					
Alle zusammen	365.991.888	51 034 967	18.413.912	412.096.000	53.427.299

(Für unbearbeiteten Anthrazit wurde kein Voranschlag aufgestellt.)

Diese Aufstellung geschah ebenso wie die vorhergehende Tabelle auf der Grundlage der Kohlenverteilung im Jahre 1917 und der Schätzung des erhöhten Bedarfs für das Planjahr, wobei die räumliche Verteilung der Industriezweige, die einen erhöhten Bedarf hatten, wie z. B. die Stahlindustrie, besonders zu berücksichtigen war.

Auf Grund des so veranschlagten Bedarfs der Staaten und der einzelnen Verwendungszwecke, wurden entsprechende Mengen Kohle zur Erzeugung auf die einzelnen Produktionsgebiete, die Kohlenreviere, verteilt.

---

[143]) U.S. Fuel Adm., Report of the Distribution Div., Part I, S. 15.

Dabei waren folgende Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen: Erzeugungsfähigkeit des Kohlenreviers, Verkehrsverhältnisse, das (Verkehrs-) Zonensystem und die Qualität der verlangten, bzw. geförderten Kohle. Im Vordergrund mußte dabei naturgemäß die Leistungsfähigkeit der Zechen stehen, da der Verbrauch mit rd. 13 % höher angesetzt war als im Vorjahr, eine Menge, die aus der inländischen Erzeugung zu decken war. Der Produktionsplan hatte folgende Form (auszugsweise für die fünf größten Reviere):[144])

Verteilung der Voranschlagskontingente auf die Produktionsgebiete

Revier	Produktion 1917 Netto-Tonnen	in %	Veranschlagte Produktion 1918	in %	Vermehrung gegen 1917	in %	Vermehrung in % der Gesamtvermehrung
Illinois . .	86.199 387	15,7	95.635.000	15,4	9.435 613	10,9	13,1
Mittel-Pennsylv.	59.044.082	10,7	67.091.000	10,8	8.046.908	13,6	11,2
Pittsburgh	50.587.769	9,2	53.222 000	8,5	2 364.231	5,2	3,7
Panhandle	34.596.903	6,3	36.940.000	5,9	2.343.097	6,8	3,2
Coonelsville	27.684.123	5,0	30.176.000	4,8	2.311.877	8,3	3.2
Kanawha-Kenova . .							
Zusammen	551,790 563	100,0	623.390.000	100,0	71.659 815	13,0	100,0

Dieser Plan zeigte also die Menge an, die von jedem Revier im kommenden Jahr zu fördern war.

Aus den beiden letzten Voranschlägen wurde nun ein weiterer herausgearbeitet, der für die einzelnen Produktionsgebiete die Kohlenmenge festsetzte, die unter Berücksichtigung des Zonensystems an die einzelnen Verbrauchsgebiete zu liefern war, bzw. für andere Verwendungszwecke, die nicht von der Gebietseinteilung berührt wurden, wie die Ausfuhr und der Verbrauch der Eisenbahn. Für das Produktionsgebiet Illinois ist der Plan auf der folgenden Seite wiedergegeben.[145])

Aehnliche Voranschläge wurden für alle Produktionsgebiete aufgestellt und dadurch den Regelungsbehörden die Möglichkeit gegeben, durch Vergleiche des Voranschlags mit den tatsächlich geförderten und zum Versand gekommenen Mengen zu sehen, wie weit der Plan erfüllt war. „The budget set the standard of performance required, and was modified only when changes in requirements had been fully demonstrated or the figures were obviously in error." [146]) Durch diese strengere Form und das nähere Eingehen auf die Produktion, die wenigstens in großen Zügen geplant wird, unterscheidet sich dieser Plan von den anderen, die den Nachdruck vor allem auf die Verteilung legen. Während diese im Grunde von einer bestimmten, geschätzten Menge ausgehen und sie auf die einzelnen Verbrauchszweige verteilen, schreibt der Kohlenplan auch der Er-

144) a. a. O., S. 13.
145) a. a. O., Part. III, S. 630.
146) U.S. Fuel Administration, a. a. O., Teil I, S. 17.

Verteilungsplan für das Produktionsgebiet Illinois.

Bestimmung	Kontingent
Arkansas	300 000
Illinois	29 016 000
Indiana	3 571 000
Iowa	3 964 000
Kentucky	30 000
Louisiana	52 000
Minnesota	2 690 000
Missouri	7 154 000
Mississippi	30 000
Süd-Dakota	250 000
Tennessee	150 000
Wisconsin	3 374 000
Michigan	550 000
Verbrauchsgebiete zusammen	51 131 000
Kanada, mit Bahn	50 000
Eisenbahnkohle	37 875 000
Selbstverbr. d. Zechen	2 683 000
Landabsatz d. Zechen	3 896 000
Zusammen	95 635 000

zeugung eine bestimmte Entwicklung vor und sollte nicht zur allgemeinen Orientierung dienen, sondern innegehalten werden. Der Gesamtplan stellt eine für die Kriegswirtschaft ungewöhnlich eingehende Planung der Erzeugung und des Verbrauchs dar und ist auch in seiner Form gut durchgearbeitet.

Diese Pläne zeigen, daß die Rohstoffwirtschaft aller Länder versuchte, an die Stelle von Einzeleingriffen und Notmaßnahmen den Ablauf der Bewirtschaftung auf lange Frist zu regeln und von der Einzelmaßnahme zur planmäßig entworfenen Regelung der Wirtschaft zu gelangen.

VI. Zusammenfassung.

Dieser Ueberblick über die Rohstoffwirtschaft der drei Staaten zeigt im einzelnen zwar große Verschiedenheiten, so insbesondere in der Gegenüberstellung des Bezugsschein- und des Dringlichkeitssystems, daneben ist aber unverkennbar, daß der Grundzug der Bewirtschaftung der gleiche war. Einmal ging die Tendenz dahin, die Rohstoffe immer stärker in der Hand des Staates zusammenzufassen. Eine Ausnahme davon macht nur Amerika, wobei aber die starke Zusammenballung der amerikanischen Industrie zu berücksichtigen ist und die Tatsache, daß die Rohstoffwirtschaft im Vergleich zu den übrigen Ländern noch nicht sehr weit vorgeschritten war.

Bei der Verteilung zeigte sich, daß sich die beiden Systeme, Bezugsschein- und Dringlichkeitssystem, in gewisser Weise annäherten und ferner, daß alle Zufälligkeiten bei der Versorgung immer mehr ausgeschaltet wurden durch Einführung von Methoden, die dem (im Sinne der Kriegswirtschaft) berechtigten Anspruch auch seine Deckung sicherten. Ferner

zeigte sich eine zunehmende Bedarfskontingentierung, die meist mit dem unwesentlichen Bedarf begann, um sich dann auf alle Bedarfsgruppen auszudehnen. In Amerika wurde diese Entwicklung bei der Kontingentierung des unwesentlichen Bedarfs unterbrochen.

In allen Ländern tritt auch das Bestreben auf, die Versorgungsverhältnisse in der Zukunft durch Voranschläge zu erfassen und so zu einer langfristigen Bedarfsdeckung zu gelangen. Diese Entwicklung zeigt deutlich das Bestreben, aus einer Politik der Notbehelfe herauszukommen und zu einer Planung der Rohstoffwirtschaft zu gelangen.

IV. Erzeugung und Betrieb.

Sinn und Ziel aller besprochenen Maßnahmen ist die Regelung der Erzeugung dadurch, daß die Produktionselemente den Erfordernissen des Krieges entsprechend verteilt werden. Alle Maßnahmen, die unmittelbar die Arbeitskräfte oder Rohstoffe betrafen, berührten mittelbar die Erzeugung von Fertigwaren und sollten dies auch tun. In dem Abschnitt über die Erzeugung soll nun einmal auf die Wirkung dieser Maßnahmen auf die Gestaltung der Erzeugung eingegangen werden und ferner auf Maßregeln, die die Produktion unmittelbar trafen. Viele der in diesem Abschnitt in Betracht kommenden Maßregeln sind unter einem anderen Gesichtswinkel daher schon in den vorhergehenden Abschnitten behandelt worden, so daß nur die für die vorliegende Frage sich ergebenden Folgerungen gezogen zu werden brauchen. In dem Abschnitt über die Betriebe sollen die Maßregeln betrachtet werden, die den Betrieb als ganzen betrafen, wie z. B. die Kontrolle der Munitionsbetriebe in England.

1. Die Erzeugung.

a) Die Art der Erzeugung.

Bei der Art der Erzeugung steht das Kriegsmaterial naturgemäß an erster Stelle. Die Aufgabe, die den Bewirtschaftungsstellen in erster Linie gestellt war, war die Steigerung der Erzeugung von Kriegsmaterial. Das besondere Kennzeichen der Kriegswirtschaft war, daß zur Deckung des Heeresbedarfs nicht nur die eigentlichen Rüstungsbetriebe herangezogen wurden, sondern auch Betriebe, die in Friedenszeiten kein Kriegsmaterial herstellten. Diese Betriebe mußten infolgedessen auf die neue Produktion umgestellt werden. Diese Umstellung ist einmal eine technische Frage, berührt uns in dieser Beziehung aber nicht eigentlich. Die Amerikaner, die sich besonders systematisch damit befaßten, weil ihre Kriegsindustrie klein war, kamen zu folgendem Schluß: ausschlaggebend sei weniger, was ein Betrieb herstelle, sondern wie er es herstellte. Es komme weniger auf die Art der Erzeugung an, als auf die Maschinen und die Arbeitskräfte, die dabei verwendet werden, was natürlich im Zusammenhang mit einander steht. Z. T. ergaben sich immerhin ganz seltsame Umstellungen, so in England:[1])

---

[1]) die englischen Beispiele sind zumeist aus Dewar, The great Munitions Feat, die amerikanischen aus „American Industry in the War" und Clarkson, Industrial America in the World War.

Frieden	Krieg
Brückenbau	Minen
Eisenbahnsignalanlagen	Zielvorrichtungen
Juwelier	optische Instrumente
Sprechapparate	Zünder
Feuerwerkskörper	Minen
Segelboote	Wasserflugzeuge
Drahtnetze	Flugzeuge
Bettstellen	Granaten und Zünder

und in Amerika:

Frieden	Krieg
Automobile	Flugzeuge
Möbel	Munitionskisten
Staubsauger	Motoren
Gummisachen	Gasmasken
Teppiche	Decken
Spielzeug	Kisten
Hemden	Moskito-Netze
Oefen	Handgranaten, Minen
Klaviere, Möbel	Flugzeugtragflächen
Luftdruckbremsen	Motoren

Von den englischen Munitionsbetrieben bemerkt Dewar: „Von den Tausenden von kontrollierten Betrieben hatten wahrscheinlich etwa 90 bis 95 v. H. vor dem Kriege nie einen Teil eines Geschützes oder einer Granate hergestellt.“ [2])

Diese technische Umstellung muß nun auch durch entsprechende wirtschaftliche Maßnahmen begleitet und gefördert werden. Hier kommt einmal die Preispolitik in Betracht. Die neue Produktion muß lohnend erscheinen und auch die Kosten der Umstellung müssen sich durch die Gewinne der neuen Erzeugung decken lassen. Ueberall wurde daher durch entsprechende finanzielle Maßnahmen, die in den Abschnitten über Subventionen und Preisregelung betrachtet wurden, ein Anreiz zur Umstellung gegeben, wobei besonders die Gefahr, große Anlagen bei Kriegsschluß stilllegen zu müssen das Verlangen nach schneller Tilgung der Anlagekosten durch entsprechend hohe Preise oder Sonderzahlungen hervorrief.

Neben diesem Anreiz zur Umstellung tritt aber auch ein starker, allerdings mittelbarer Zwang hinzu, durch die Bewirtschaftung der Produktionselemente. Hier ist vor allem die Bewirtschaftung der Rohstoffe bedeutsam. Bei dem deutschen System der Belegscheine und Freigaben war die Friedensproduktion offensichtlich stark benachteiligt, da ihre Fortführung stets von der Genehmigung der Freigabe der Rohstoffe abhing. Da für Friedenszwecke nur ein Bruchteil des früheren Verbrauchs zur Verfügung gestellt wurde, bei Metallen schließlich etwa $^1/_{100}$, mußte sich dar-

[2]) Dewar, a. a. O., S. 59.

aus ohne weiteres das Verlangen zur Umstellung der Betriebe ergeben. Aehnlich verhielt es sich mit dem angelsächsischen System, bei dem zwar jeder weiterhin Aufträge auf Rohstoffe erteilen konnte, die Friedensaufträge aber in der Dringlichkeitsstaffel am Ende standen, so daß bei ihrer Ausführung mit starken Hemmnissen zu rechnen war. Die wichtigsten Rohstoffe, besonders die Metalle, durften später für Friedensproduktion ebenso wie in Deutschland nur mit Genehmigung geliefert werden, was die Friedensproduktion weiter beeinträchtigte.

Hinzu tritt nun noch die Einziehung von Arbeitskräften aus den weniger wichtigen Werken, während umgekehrt den Kriegsbetrieben Arbeiter belassen oder aus dem Heer zur Verfügung gestellt wurden.

Ueberall stieß also die Fortführung der Friedensproduktion auf hemmende Vorschriften und wenn der Betrieb nicht erheblich eingeschränkt werden sollte, blieb nur die Umstellung auf die Herstellung von Kriegsmaterial. Die Friedensindustrie, die sich nicht umstellen konnte oder wollte, mußte versuchen, mit der knappen Rohstoffmenge möglichst viel herzustellen. Dadurch bekamen die Bestrebungen zur Standardisierung der Erzeugung und zur Ausscheidung überflüssiger Muster einen Auftrieb. 1917 entstand der Normenausschuß der deutschen Industrie und besonders in Amerika führte der Krieg zu einer weitgehenden Standardisierung, als dem einfachsten und für die Betreffenden am wenigsten fühlbaren Weg zur Rohstoffersparnis. Es gelang auch, die Zahl der Muster erheblich herabzudrücken: so bei Autoreifen von 287 auf 32 und nach weiteren zwei Jahren war eine Herabsetzung auf 9 vorgesehen. Bei Stahlpflügen von 312 auf 76, bei Drillmaschinen von 784 auf 29, Scheibeneggen von 589 auf 38, Wagenrädern von 232 auf 4, Wagenachsen von 100 auf 1, Wagenfedern von 120 auf 1 usw.[3]) Weiter wurden standardisiert: Straßenbaumaschinen, Fahr- und Motorräder, Staubsauger, Waschmaschinen, Oefen, Rechenmaschinen, Feuerlöschapparate, Schreibmaschinen usw.

Ebenso wurde infolge der Knappheit der Rohstoffe die Art der Erzeugung beeinflußt durch den Ersatz knapper Rohstoffe durch reichlicher vorhandene. Diese Erscheinung, die in der deutschen Kriegswirtschaft eine so große Rolle spielte, daß sie heute neben der Brotkarte zum Symbol der Kriegswirtschaft geworden ist, findet sich, wenn auch in viel geringerem Maßstabe, auch in England und Amerika, wie sich bei der Rohstoffwirtschaft dieser Länder zeigte. Die Fragen, um die es sich hier handelt, sind in erster Linie technischer Natur, so berichtet z. B. die Metall-Freigabe-Stelle, der die Verteilung der Metalle zu Friedenszwecken oblag, daß ihre Tätigkeit vor allem darin bestand, den Betrieben bei der Ausarbeitung von Ersatzvorschlägen zu helfen um möglichst wenig Sparmetalle zu verwenden. Diese Bestrebungen wurden gefördert durch Belehrung über Ersatzmöglichkeiten, Anfertigung von Merkblättern, Ausarbeiten von Ersatzkonstruktionen usw. Je mehr die Rohstoffe in Staatsbesitz kamen, desto genauer konnte eine Kontrolle der Art der Verwendung stattfinden, so daß für jeden Auftrag nur die unbedingt nötigen Rohstoffe zur Verfügung gestellt wurden.

---

[3]) American Industry in the War, S. 68.

b) Die Menge der Erzeugung.

Der Heeresbedarf drängt mengenmäßig allen anderen Bedarf zurück und dementsprechend wirken auch alle Bewirtschaftungsmaßnahmen. Anfänglich findet sich in allen Ländern nur eine mittelbare Beschränkung der Erzeugung für Friedenszwecke, dadurch, daß der größte Teil der Produktionselemente auf die Erzeugung von Kriegsmaterial gelenkt wird. Im weiteren Verlauf des Krieges kommt es jedoch immer mehr zu einer unmittelbaren Beschränkung der Erzeugung durch Kontingente. Dabei lassen sich drei Arten der Kontingente feststellen: 1. Kontingentierung der Rohstoffmenge, die zur Verfügung gestellt wird, 2. Kontingentierung der Erzeugung selbst, entweder absolut oder, was häufiger geschieht, durch Festsetzung eines bestimmten Prozentsatzes im Vergleich zur früheren Erzeugung, und 3. Kontingentierung der Zahl der Maschinen, die arbeiten dürfen und der Arbeitszeit, was sich besonders in der deutschen und englischen Textilindustrie findet. Praktisch laufen alle Formen auf dasselbe hinaus, Beschränkung der Rohstoffverwendung und bei den unwichtigen Erzeugnissen Verringerung der Produktion. Diese Kontingentierung, besonders die der Rohstoffe, findet sich zuerst beim unwichtigen Bedarf um dann auch auf den Heeresbedarf ausgedehnt zu werden, so daß in einigen Fällen ein lückenloses System der Bedarfs- bzw. Verbrauchskontingentierung errichtet wird.

Auch die absolute Produktionshöhe, die in den einzelnen Ländern erreicht wurde, ist interessant, denn es lassen sich in gewisser Beziehung Schlüsse auf die Bedeutung der Bewirtschaftungsmaßnahmen ziehen. Zu diesem Zweck sollen die monatlichen Höchstleistungen, die in den einzelnen Ländern erreicht wurden, einander gegenübergestellt werden, soweit sich vergleichbare Zahlen dafür finden lassen.

	Deutschland	England	Vereinigte Staaten
Maschinen-Gewehre	13 760	11 100	9 970
Gewehre	250 000	96 000	233 218
Patronen	200 Mill.	250 Mill.	283 Mill.
Pulver und Sprengstoffe	30 000 ts.	18 500 ts.	27 000 ts.
Geschütze	2 900	1 010	770 [4])

(Wo Mengenangaben fehlen: S t ü c k zahl.)

Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Leistungen der amerikanischen Industrie durchweg (mit Ausnahme der Pulver- und Sprengstofferzeugung) erst in den letzten Kriegsmonaten erreicht wurden, während sie in den anderen Ländern stetiger waren. So verlief z. B. die Erzeugung von Geschützen und Maschinengewehren in Amerika folgendermaßen:

	Jan. 18	März	Mai	Juli	September 1918
Geschütze	61	75	163	272	492 Stück
M.-G.	1 132	1 386	2 130	4 264	9 219 Stück

[4]) Quellen; Deutschland, Wrisberg, Heer und Heimat; England, War Cabinet Report, 1918; Amerika: America's Munitions.

Anfänglich, und daher auch insgesamt, war deshalb die Leistung der amerikanischen Industrie äußerst gering, im Gegensatz zu dem, was in Deutschland meist angenommen wird. Etwas drastisch schildert dies ein amerikanischer Offizier folgendermaßen: „Im Weltkrieg stellten wir ein Heer von 4 Millionen Mann auf und bildeten es mehr oder weniger aus. Abgesehen von Nahrung und Kleidung war es uns niemals möglich, auch nur ein Zehntel dieser Zahl auszurüsten. Wir kämpften im Kriege mit fremden Geschützen, Geschossen, Gasen und im wesentlichen fremden Gewehren. Man kann in Zukunft nicht verlangen, daß unsere ausländischen Bundesgenossen die Front 18 Monate halten bis wir kriegsbereit sind, ...".[5]) Die berühmten „Munitionslieferungen" an die Entente erstreckten sich bei fertigem Kriegsmaterial hauptsächlich auf Granaten und Sprengstoffe, sonst vor allem jedoch auf Rohstoffe.

Gerade an der Gegenüberstellung der deutschen und der amerikanischen Kriegswirtschaft zeigt sich die Bedeutung der Wirtschaftsregelung während des Krieges. 18 Monate nach Kriegsbeginn erreichte die amerikanische Industrie etwa die Leistung der deutschen, obwohl sie unter denkbar günstigen, die deutsche dagegen unter denkbar ungünstigen Verhältnissen arbeitete. Der Grund dazu liegt nicht nur in der Dauer der Umstellung der Werke, sondern zu einem großen Teil in dem Fehlen jeder Organisation der Wirtschaft zu kriegswirtschaftlichen Zwecken, denn es zeigte sich auf fast allen Gebieten, daß die Regelung erst ziemlich spät, etwa mit Beginn des Jahres 1918 einsetzte. Die Einstellung der Amerikaner und ihrer Verbündeten zu diesen Fragen schildert Crowell folgendermaßen: [6])

„Hence when we entered the struggle it was upon America's magnificent industrial fabric... that the Allies looked with the greater hope, rather than upon her well-nigh limitless resources of men. We, too regarded this structure as a talisman of victory, as something which would, in some marvellous, hazily understood way, take the limitless supply of America's raw material and turn them into war machines in such quantities as to leave no question of the outcome of the war. America felt secure. It is only necessary to recount that in many quarters both in the United States and abroad, it was first thought that America's chief contribution would be a vast aerial force. Washington would touch a button, and forth from the doors of American factories would issue a cloud of airplanes....

What must have been the disillusion of the members of the military missions which the principal allies sent to America in the spring of 1917 to begin making the arrangements for the cooperation of America in the War! They, in common with the rest of Europe, shared with the masses of the American public an implicit belief in the invincibility of American industry.

Yet when these foreigners reached Washington what did they find? A complete absence of effective industrial preparation for the ordeal ahead. Nothing done. Industry trying to coordinate itself into a single war machine, but groping ahead painfully in a fog of ignorance and misapprehension, without plans, looking for direction to an organization in Washington tragically inefficient and ill-adapted to the effort to come.... Before a war industry could produce, it had to exist — it had to come forth as an organized entity from the heterogencous assemblage of American factories ....

---

[5]) Gen.-Maj. A. A. Fries, Army Ordnance, Mai 1929, zitiert nach E. Otto, Militär-Wochen-Blatt, 1932, Nr. 35.

[6]) Crowell, a. a. O., S. XII.

Interesant ist schließlich noch die folgende Stelle: „it is significant that they (die Verbündeten, d. Verf.) began immediately to lay stress upon the necessity of our participation in the war with troops, a concept which at that time fell strangely upon our ears. Up to that moment we had counted on making our participation chiefly industrial in character . . . ."

Es zeigt sich also deutlich, daß der Mangel einer einheitlichen Leitung die geringe Leistungsfähigkeit der Industrie verursachte und umgekehrt läßt sich folgern, daß die Steigerung der Erzeugung in Deutschland und England zum großen Teil eben dieser Regelung zu danken ist. Der Stand der Technik war allein nicht ausschlaggebend für die Bedeutung der Industrie im Kriege, sondern mußte ergänzt werden durch die wirtschaftliche Organisation.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß in einigen Fällen Art und Menge der Produktion geregelt wurden um den bürgerlichen Bedarf zu sichern. So wurde in Deutschland der Bedarf an Ziviltuchen unmittelbar durch die Bewirtschaftungsstellen sichergestellt. Die Aufträge wurden von der KRA dem Kriegs-Garn- und Tuch-Verband erteilt, der den einzelnen Betrieben Kontingente zuteilte auf Grund derer die Kriegs-Wollbedarf-A. G. die erforderlichen Rohstoffmengen lieferte. An sie wurde auch das Tuch geleitet, sie gab es dann an die Reichs-Bekleidungs-Stelle weiter. In ähnlicher Weise wurde auch Garn als „Kriegsgarn" im Lohn hergestellt um den Bedarf der ärmeren Bevölkerung zu decken.

In England findet sich ein ähnlicher Vorgang bei Schuhen und ebenfalls bei Tuchen. Beide wurden zu diesem Zweck standardisiert. Bei Schuhen wurden 16 Erzeugungsgebiete gebildet und 80 Standardmodelle geschaffen. Die Hersteller wurden verpflichtet, ⅓ der nicht-militärischen Produktion der Herstellung dieser „War-Time Boots" zu widmen. Die Preise wurden auf Grund der Verarbeitungskosten festgelegt und zusammen mit der Bezeichnung „War-Time Boot" aufgedruckt. 1918 wurden 14 Millionen Paar verkauft. Aehnlich stand es mit den Tuchen, nur daß die Standardisierung hier lockerer blieb. In allen Fällen handelt es sich darum, daß die auf dem gewöhnlichen Wege für den bürgerlichen Bedarf zur Verfügung gestellten Mengen nicht ausreichen, wodurch besonders die ärmere Bevölkerung benachteiligt wird. Daher wurden bestimmte Mengen für den bürgerlichen Bedarf abgezweigt und unter Ueberwachung der Verwendung zur möglichst rationellen Ausnutzung verarbeitet. In Deutschland waren die Fertigwaren dieser Art bezugsscheinpflichtig, in England nicht. In Amerika ist es zu dieser Form der Bedarfsdeckung nicht gekommen.

2. Der Betrieb.

In diesem Abschnitt sollen die Maßnahmen betrachtet werden, die den Betrieb als solchen betrafen. Die Trennungslinie zwischen beiden Abschnitten ist allerdings nicht immer scharf zu ziehen, besonders weil einzelne Maßnahmen bei formeller Gleichheit inhaltlich stark verschieden getroffen werden können, z. B. die Kontingentierungen. Dazu gehört auch das deshalb zuerst behandelte „commandeering" der Betriebe in den Vereinigten Staaten. Diese Zwangsregelung war entweder eine Enteignung dringend benötigter Waren, oder aber, und als solche kommt sie hier vor allem in Betracht, die Zwangsregelung des ganzen Betriebes, dem Art,

Menge, Preis und Liefertermin der Fabrikate vorgeschrieben wurden, die an die Heeresbehörden zu liefern waren. Es handelte sich also um Zwangsaufträge, an die noch andere Bestimmungen geknüpft waren und die in der Regel von solchem Umfang waren, daß sie eine Zwangsbewirtschaftung des Betriebes bedeuteten. Die wesentlichen Bestimmungen eines solchen Auftrags lauteten folgendermaßen: [7])

„... an order is hereby placed with you .... to furnish and deliver material needed by the Navy as listed below. Compliance with this order is obligatory, and no commercial orders shall be allowed by you to interfere with the delivery herein provided for.

Dann entweder: a) The price herein stated has been determined as reasonable and just compensation for the material to be delivered; payment will be made accordingly. If the amount is not satisfactory you will be paid 75 per centum of such amount, and further recourse may be had in the manner prescribed in the above cited acts. (hier nicht angeführt) oder b) As it is impractible to now determine a reasonable and just compensation for the material to be delivered the fixing of price will be subject to later determination. You are assured of a reasonable profit under this order.... c) The order must be accepted and filled in any event .... Deliveries will be made to .... within ...., the time allowed for deliveries counting from ....

Die Zahl der von der Marine ausgegebenen Aufträge dieser Art betrug rd. 3000, die aber meist bloße Beschlagnahme schon fertiger Waren darstellten, während das Verfahren auf ganze Betriebe vor allem vom War Department angewendet wurde, so bei Textilfabriken, die ganze Fichtenholzproduktion der Westküste und Konservenfabriken. Allgemeine Anwendung fand die Maßnahme jedoch nicht, sie war die „letzte Zuflucht", denn in der „Geschäftswelt war die Tatsache, daß der Betrieb „kommandiert wurde, mit einem Makel behaftet",[8]) weil sie als Zeichen dafür galt, daß der Leiter des Betriebes sich mit den Heeresbehörden nicht hatte einigen können. Man suchte sie deshalb möglichst zu vermeiden. „Gleich nützlich wie die tatsächliche Macht, war die Andeutung dieser Befugnis im Hintergrund eines Geschäftsabschlusses".[9]) Anfänglich führte diese Macht zur Verwirrung, da sie drei Stellen zustand, den Heeresbehörden, Marinebehörden und der Emergency Fleet Corporation. Später wurde die Erteilung solcher Anordnungen daher von der Zustimmung des War Industries Board abhängig gemacht.

In England finden wir besonders zwei Maßnahmen von großer Bedeutung: die Kontrolle der Betriebe auf Grund des Munitionsgesetzes und die Uebernahme der Betriebe durch den Staat für die Dauer des Krieges. Bedeutung und Inhalt des Munitionsgesetzes sind in den entsprechenden Abschnitten schon behandelt, so daß hier nur noch einmal die wesentlichen Gesichtspunkte zusammengefaßt zu werden brauchen. Sie ergeben sich am besten aus folgendem Plakat, das in den kontrollierten Betrieben ausgehängt wurde: [10])

---

[7]) Navy Dept., Report 1918, S. 617.

[8]) Crowell, War Contracts, S. 33.

[9]) Navy Dept., Report 1918, S. 613.

[10]) British Industrial Experience, I, S. 275.

Munitions of War Acts, 1915 and 1916.

This establishment has been declared by H. M. Government a

CONTROLLED ESTABLISHMENT

in accordance with section 4 of the munitions of war act, 1915. The effect of such control is:

I. Limitation of Profits.

The profits of the owners of the establishment are limited in accordance with the provisions of the act.

II. Removal of Restrictions on Output.

All rules, practices or customs not having the force law which tend to restrict production or employment, are suspended in the establishment pending the duration of the war.

III. Safeguards as to Removal of Restrictions.

1. The employer must give notice of any proposed change of working conditions following on this suspensions or restrictions. The change may then be made, but the employer must give an opportunity of local consultation with the workmen, or their representatives, if desired. There may be also an appeal to the Board of Trade on the question whether in fact any suspended rule tends to restrict production or employment.

2. Section 4 (4) and the second schedule of the act contain provision to secure that the removal of restrictions shall not unfavourably affect rates and conditions either at the moment or at the termination of hostilities. Moreover the restrictions are removed for the period of the war only.

IV. Discipline.

Failure to comply with the rules of the establishment duly posted is an offense for which a maximum fine of £ 3 may be inflicted by a local munitions tribunal.

Ministry of Munitions of War.

Dieser Bekanntmachung wäre noch ergänzend hinzuzufügen, daß der Gewinn den Vorkriegsgewinn um höchstens 1/5 übersteigen durfte und daß Aenderungen der Löhne und Gehälter genehmigungsbedürftig wurden.

Die Zahl der kontrollierten Betriebe stieg ständig. Sie betrug

Aug. 15	Okt. 15	Dez. 15	Aug. 16	Dez. 16	Juli 17	Nov. 18 [11])
345	1 000	2 000	3 500	4 000	5 000	5 600

Die Gesamtzahl der Betriebe, die überhaupt Kriegsmaterial herstellten, betrug rd. 20 000,[12]) so daß etwa 1/4 überwacht war, wobei es sich in erster Linie natürlich um die bedeutenderen handelte, die ausschließlich Kriegsmaterial herstellten.

Das Ziel dieser Kontrolle war, alle Hemmungen, die der Erzeugung von Kriegsmaterial entgegenstanden, zu beseitigen und ihre Eigenart lag darin, daß sie weitgehend in die innerbetrieblichen Verhältnisse eingriff.

---

[11]) Encyclopædia Britannica, Bd. VI, S. 350.

[12]) War Cabinet Report, 1917, S. 69.

Neben dieser Kontrolle der Betriebe gibt es noch eine Maßnahme, die auf ganze Industriezweige angewendet wurde, die „Uebernahme" oder „Inbesitznahme" durch den Staat. Sie fand Anwendung auf die Eisenbahnen (1914), die Kohlenzechen (1916/17), die Mühlen und die Eisenerzbergwerke (Ende 1917). Der Sprachgebrauch ist dabei nicht ganz einheitlich. Manchmal wurden auch die dem Munitionsgesetz unterliegenden Werke als „übernommen" (taken over) bezeichnet, besonders anfänglich. Später belegte man sie mit der Bezeichnung des Gesetzes, kontrollierte Betriebe und behielt das Wort Uebernahme den eben erwähnten Industriezweigen vor. Die Uebernahme der Werke bedeutete nun nicht, „daß ihre gegenwärtigen Eigentümer und Leiter aufs Geradewohl abgesetzt werden und irgendein Admiral oder General eingesetzt wird." [13]) Die Leitung der Betriebe blieb in den gleichen Händen wie bisher, denn „ebenso wie man nicht für jede Kuh einen Polizisten haben kann, kann man nicht für jede Fabrik einen Aufseher bestellen".[14]) Die Bedeutung der Uebernahme ergibt sich daher am besten aus einem Beispiel. Dazu sollen die Kohlengruben herangezogen werden, über die wir am besten unterrichtet sind, und die für unseren Zweck auch am bedeutsamsten sind. Die Verordnung, die die Grundlage der Uebernahme bildete, lautete in den wichtigsten Teilen folgendermaßen: „Any Coal-mines to which this regulation is applied, shall ... pass into the possession of the Board of Trade ... and the owner, agent and manager of any such mine and every officer thereof ... shall comply with the directions of the Board of Trade as to the management and the use of the mine ..." [15])

Im Dezember 1916 wurde diese Verordnung angewendet auf die Bergwerke von Süd-Wales, mit der Bemerkung, die derartige Maßnahmen immer begleitete, die Zechen sollten vorläufig „weitermachen wie bisher" (carry on as usual). Grund zu dieser Maßnahme waren endlose Lohnstreitigkeiten. Als Zweck der Uebernahme wurde dementsprechend bezeichnet, „die Ausschaltung von Kriegsgewinnen, Vermeidung von Streitigkeiten während des Krieges und Sicherung der besten Erträge aus den Minen". Im Februar 1917 wurde diese Maßnahme auf ganz England ausgedehnt, weil die Sonderbehandlung nicht haltbar war. Zur Ausübung der Kontrolle wurde ein „Controller of Coal-Mines" bestellt, dem ein beratender Ausschuß zur Seite stand, der sich je zur Hälfte aus Vertretern der Arbeitgeber und -nehmer zusammensetzte. Die für die Uebernahme geltenden Bedingungen wurden in einem Uebereinkommen zwischen dem Controller und der Industrie festgelegt, dessen Bestimmungen bei Redmayne wiedergegeben sind.[16]) Sie hatten im wesentlichen folgenden Inhalt: Der Betrieb blieb unter der bisherigen Leitung, aber der Controller hatte das Recht, jederzeit „die Leitung aller oder einzelner Unternehmen selbst zu übernehmen". Von dieser Ermächtigung wurde jedoch kein Gebrauch gemacht. Es folgt dann die Regelung der Gewinngarantie, die für die „Uebernahme" kennzeichnend war und sie von allen anderen Kontrollen unterschied. Für jedes Unternehmen wurde ein Grundgewinn (standard profit) festgelegt und zwar stand es dem Besitzer frei, sich den Gewinn eines der drei letzten

[13]) Lloyd George, Memoirs, Bd. I, S. 297.
[14]) Lloyd, a. a. O., S. 358.
[15]) Defense of the Realm (Consolidation) Regulations, Nr. 9 G.
[16]) Redmayne, British Coal-mining Industry, S. 394 ff.

Vorkriegsjahre auszuwählen. Dieser Gewinn wurde ihm dann vom Staat garantiert, d. h. der Staat verpflichtete sich, den Fehlbetrag zu decken, vorausgesetzt, daß die Erzeugung die des betreffenden Zeitraums erreicht hatte. War dies nicht der Fall, wurde der Gewinn entsprechend gekürzt. Von dem Betrag, der über den Grundgewinn hinausging, waren 80 v. H. an das Schatzamt zu zahlen, 5 v. H. flossen dem Unternehmer als „Sondergewinn" zu und aus den restlichen 15 v. H. wurde eine Ausgleichskasse (pool) gebildet, die dazu diente, etwaige Fehlbeträge gegenüber dem garantierten Grundgewinn zu decken. Betriebstillegungen, Zahlung von Dividenden, Rückzahlung von Anleihen bedurften der Genehmigung des Controllers. Die eigentlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen sind bei der englichen Kohlenwirtschaft betrachtet worden und unterschieden sich nicht grundsätzlich von den sonstigen.

Auf den ersten Blick könnte es daher scheinen, als ob die weitgehende Maßregel der Uebernahme zwecklos gewesen sei. Tatsächlich hatte sie jedoch einen ganz bestimmten Grund. Abgesehen davon, daß die gesamte Industrie jetzt von einer Stelle aus geleitet wurde (dies war besonders der Grund zur Uebernahme der Eisenbahnen) hat sie den Zweck, die Bewirtschaftungsmaßnahmen von allen Rücksichten auf finanzielle Fragen vollkommen zu befreien. Der Industrie wurde der Vorkriegsgewinn garantiert, wie immer nun die Bewirtschaftungsmaßnahmen waren, Preis- und Lohnfragen konnten ohne jede Rücksicht auf die Rentabilität geregelt werden, denn der Gedanke, etwa Gewinne für den Staat zu machen, lag fern und ebenso war man auf Verluste eingerichtet. Das Mehl wurde z. B. mit Verlust verkauft, um die Brotpreise niedrig zu halten.

Der Mangel dieser Maßnahme braucht eigentlich kaum betont zu werden. Jedes Interesse des Unternehmers an der Verbesserung des Betriebes fällt fort, wird höchstens durch die Aussicht auf die Nachkriegsverhältnisse wachgehalten, aber während des Krieges wird der Unternehmer zum Rentner. Selbst für die zwei Jahre der Uebernahme der Kohlengruben glaubt Redmayne, der technische Berater des Controller, feststellen zu können: „Es ist behauptet worden, und meiner Meinung nach zu Recht behauptet worden, daß e i n e Wirkung der Kontrolle der (Kohlen-)Industrie die Verzögerung der Entwicklung gewesen ist." [17])

Wenn diese Feststellung selbst nach so kurzer Zeit zu treffen ist, so muß die Anwendung dieser zeitweiligen Verstaatlichung, wie man die Uebernahme bezeichnen könnte, doch als ziemlich bedenklich erscheinen, denn bei längerer Kriegsdauer hätte sie mehr schaden als nützen können.

Zum Schluß ist noch auf die einschneidendste Maßnahme einzugehen, die Stillegung der Betriebe in Deutschland. Hier ist erst einiges über den Begriff zu sagen. Amtlich wurde das Wort „Stillegung" (nach außen wenigstens) nicht gebraucht, sondern von „Zusammenlegung" gesprochen. Die Stelle, der die Bearbeitung dieser Fragen beim Kriegsamt oblag, führte daher auch den Namen „Ständiger Ausschuß für Zusammenlegungen" (Saz). Man verstand unter dieser Zusammenlegung nicht eine Vereinigung der Betriebe, sondern eine Zusammenlegung der Aufträge in den leistungsfähigsten Betrieben (Höchstleistungsbetriebe). Diese Zusammenlegung sollte sich praktisch für die übrigen Betriebe als Stillegung auswirken. Diesen wurde mitgeteilt, daß sie weiterhin nicht mit Heeresauf-

[17]) Redmayne, a. a. O., S. 268.

trägen rechnen könnten und daß keine Rohstoff-, besonders Kohlenlieferungen mehr erfolgen würden, das Wort stillegen wurde dagegen vermieden und höchstens davon gesprochen, es werde nicht möglich sein, „den Betrieb aufrecht zu erhalten" und dergl. Mit der Stillegung sollte vor allem zweierlei erreicht werden: Freimachung von Arbeitskräften für die Kriegsindustrie und Ersparnis von Kohle, die „Kohlenfresser" sollten aus der Produktion ausgeschaltet werden. Die Arbeiten des Saz setzten daher bald nach dem Erlaß des Hilfsdienstgesetzes ein. Dabei wurden die Stillegungen entweder zentral beim Kriegsamt bearbeitet, so bei Textilien, Glas, Gummi, Schuhen, Seife oder örtlich von den Kriegsamtsstellen, bei Bäckereien, Schokoladenfabriken, Ziegeleien, Röstereien, Porzellan u. ä.

Das Verfahren des Saz wies eine Besonderheit auf. Er wandte sich nicht unmittelbar an die betreffenden Industriezweige, sondern nur durch Vermittlung industrieller Spitzenverbände. Dies hatte zwei Gründe. Einmal hielt man die Industrie selbst für geeignet, Vorschläge über Stillegungen zu machen, dann aber sollte die Stillegung nicht als staatliche Betriebsschließung erscheinen, sondern als eigene Angelegenheit der Industrie, um Schadensersatzansprüche gegen den Staat auszuschließen. Der Saz trat daher an den Kriegsausschuß der deutschen Industrie, den deutschen Handelstag oder den Hansabund heran, mit der Aufforderung, Unterlagen für eine Stillegung beizubringen. Diese setzten sich erst mit dem Fachverband in Verbindung und ersuchten ihn um Ausarbeitung von Vorschlägen und Benennung von Sachverständigen. Zu diesen Vorschlägen nahm der Saz Stellung, ergänzte sie, änderte sie usw. Der eigentliche Vorschlag wurde jedoch von der Industrie selbst ausgearbeitet. Maßgebend bei der Stillegung sollte sein, welche Werke rationell arbeiteten und welche nicht. Den weiterarbeitenden sollte aus der Mehrarbeit, die ihnen jetzt übertragen wurde, jedoch kein Gewinn zufließen, während die stillgelegten finanziell entschädigt werden sollten. Zu diesem Zweck wurden Entschädigungsgemeinschaften gebildet, an die je Produktionseinheit ein bestimmter Betrag abzuführen war, der dann zur Entschädigung der stillgelegten Werke diente, nach Maßgabe ihrer früheren Erzeugung. Die Bildung dieser Ausgleichskassen konnte auch in anderer Weise erfolgen. So z. B. in der Schuhindustrie, wo den weiterarbeitenden ein Gewinn von 6 v. H. zugebilligt wurde, was darüber hinausging, war abzuführen und wurde auf alle gleichmäßig verteilt. Die Formen, die sich hier entwickelten, sind recht mannigfaltig und ganz interessant, aber es verlohnt sich eher, die Bedeutung der Stillegung für die Kriegswirtschaft einer Betrachtung zu unterziehen.

Der Gedanke, die Erzeugung in den am rationellsten arbeitenden Betrieben zusammenzufassen, war sicher richtig und seine Durchführung lag durchaus im Interesse der Kriegswirtschaft. Trotzdem hatten diese Bestrebungen keine große Bedeutung für die Kriegswirtschaft. Der Grund dazu lag vor allem in den Widerständen, auf die sie trafen. Der Gedanke, die Industrie selbst Vorschläge machen zu lassen, wirkte sich durchaus nicht so aus, wie man es hätte erwarten sollen. Jeder, der vorgeschlagen wurde, erging sich in z. T. recht heftigen Anklagen gegen den betreffenden Verband. Einseitigkeit, Konkurrenzmanöver, Cliquenwirtschaft, diese und ähnliche Vorwürfe waren an der Tagesordnung und waren der Beschleunigung der Arbeit und der Unparteilichkeit natürlich nicht förderlich. Wurde dann ein Betrieb stillgelegt, so wehrte er sich in der Regel mit allen

Mitteln dagegen: arbeiten mit nicht-hilfsdienstpflichtigen Personen, Strekkung der zur Abwicklung zugebilligten Aufträge; die nötigen Brennstoffe wurden „hinten herum" beschafft. „... diese Betriebe (fanden) fast immer Mittel und Wege, sich Brennstoffe zu beschaffen." [18]) Zu alledem trat nun noch das Bestreben der Bundesstaaten hinzu, Stillegungen gerade in ihrem Land zu verhindern, oder wenn schon stillgelegt wurde, dann wollten s i e darüber entscheiden, zum mindesten aber entscheidend mitwirken. Ihr Bestreben war mehr auf die Erhaltung der Betriebe im Hinblick auf die Friedenswirtschaft gerichtet und stand zu den kriegswirtschaftlichen Gedankengängen der Stillegung in schroffen Gegensatz, so daß eine Einigung schwer fallen mußte, da sie zudem einer Stillegung von reichswegen abgeneigt waren.

Schließlich kamen noch andere Gründe hinzu, besonders stimmungsmäßige. Die Arbeitskräfte, die frei wurden, waren meist ältere Leute, wie sich bei der Betrachtung des Hilfsdienstgesetzes zeigte. Ihnen war garnicht ohne weiteres eine neue Stelle zu verschaffen, so daß ihnen die Stillegung als unverdiente Härte erscheinen mußte. So berichtet z. B. ein stellv. Generalkommando: „Eine Ursache großer Mißstimmung bildet ... die Zusammenlegung von Betrieben, wodurch eine ganze Reihe von Menschen brotlos geworden ist. Diese alten Arbeiter können in andere Betriebe nicht mehr gut abgeschoben werden, so daß dadurch eine böse Stimmung erzeugt worden ist."

All dies zusammen war den Arbeiten des Saz natürlich nicht förderlich. Es wurde immer stiller um ihn und im November 1917 wurde er aufgelöst und seine Arbeiten dem Reichswirtschaftsamt übertragen, was die KRA mit der Bemerkung befürwortete, sie wolle mit dem „verfehlten System" nichts mehr zu tun haben. Praktisch bedeutete diese Uebertragung das Ende der Arbeiten. Die Gesamtzahl der stillgelegten Betriebe schätzte man auf etwa 8—10 v. H.,[19]) einschließlich der freiwillig stillgelegten.

Der positive Erfolg war also ziemlich gering. Auf dem Gebiet der Arbeitskräfte ist das nötige schon beim Hilfsdienstgesetz gesagt. Bei der Kohlenersparnis, dem anderen wichtigen Punkt, sei das Urteil des Verwaltungsberichts des Reichskohlenkommissars angeführt, „daß die Arbeiten des Saz für die Kohlenwirtschaft nicht von großer Bedeutung gewesen sind". „Im ganzen kann gesagt werden, daß der Wirkungsgrad der mit so großem Aufwand und von den verschiedensten Stellen geleisteten Arbeit, wenigstens auf dem Gebiet der Kohlenwirtschaft, verhältnismäßig gering gewesen ist." Als Gründe werden angeführt: die zahlreichen Widerstände gegen die Stillegung, die geringe Bedeutung der Einsparungsmöglichkeit gegenüber den Ansprüchen der Kriegsindustrie, die nicht eingeschränkt werden konnte, und auch hier findet sich die Feststellung, daß die „stillgelegten" Betriebe mit Kohlen aus dem Schleichhandel weiterarbeiteten.

---

[18]) Claren, Die Zusammenlegung in der deutschen Tuchindustrie, S. 37.
[19]) Goebel, a. a. O., S. 95.

V. Die Preisregelung.

1. Preisschema der industriellen Kriegswirtschaft.

Zur Uebersicht über die bei der Preisregelung in Frage kommenden Verfahren soll ein Preisschema dienen, das die hauptsächlichen Möglichkeiten der Preisfestsetzung zusammenfaßt.

Nach der Art der Entstehung lassen sich die Preise gliedern in 1. freie Preise und 2. gebundene Preise, wobei die Bindung entweder durch Private oder durch den Staat erfolgen kann. Für die Kriegswirtschaft kennzeichnend sind die staatlich gebundenen Preise, die sich folgendermaßen unterteilen lassen:

I. nach der Abweichungsmöglichkeit:
   1. Festpreise
   2. Grenzpreise: a) Höchstpreise, b) Mindestpreise
   3. Richtpreise.

II. nach der Feststellung der Preishöhe:
   1. Festsetzung nach den Kosten
   2. Festsetzung nach der Marktlage (unter Ausschaltung spekulativer Einflüsse)
   3. Festsetzung nach besonderen Zwecken.

III. nach dem (meist betrieblichen) Geltungsbereich:
   1. Einzelpreise
   2. Gruppenpreise
   3. Einheitspreise.

Dazu einige Erläuterungen. Unter freien Preisen sollen solche verstanden werden, die durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage zustandekommen, während gebundene Preise einseitig festgesetzt werden. Was insbesondere das Verhältnis zwischen Staat und Industrie anbelangt, so liegen freie Preise dann vor, wenn beide Teile gleichberechtigt einander gegenübertreten, gebundene, wenn der Staat als übergeordnete Macht erscheint, nicht handelt im kaufmännischen Sinn oder handeln läßt, sondern verordnet. Bedeutsam ist auch noch eine Mischform, die man als halbfreie Preise bezeichnen könnte. Wenn die Ergebnisse der freien Preisbildung nicht annehmbar erscheinen, so droht der Staat offen oder versteckt oft mit Zwangsregelung, um ein günstigeres Ergebnis zu erreichen, ohne von diesem äußersten Mittel tatsächlich Gebrauch zu machen.

Zu I. Festpreise sind Preise, bei denen für eine bestimmte Leistung ein bestimmter Preis festgesetzt wird, ohne daß eine Abweichung davon möglich ist, es sei denn für schlechtere Beschaffenheit der Ware usw. Grenzpreise dagegen lassen Abweichungen zu, jedoch jeweils nur in einer

Richtung, nach oben oder nach unten, und zerfallen dementsprechend in Mindestpreise und Höchstpreise. Richtpreise lassen Abweichungen nach beiden Richtungen zu, auch nach oben, falls dafür entsprechende Gründe angeführt werden können.

Zu II. Eine Festsetzung nach den Kosten (Kostenpreis) liegt dann vor, wenn der Preis auf Grund der Selbstkosten (einschließlich eines „angemessenen" Gewinnes) festgesetzt wird. Diesen Preis pflegte man in der Kriegswirtschaft meist als „gerechten" Preis („fair", auch „just price") zu bezeichnen. Bei diesen Kostenpreisen lassen sich drei Fälle unterscheiden, je nach dem Zeitverhältnis, in dem Preisermittlung und Herstellung des Gutes, für das der Preis gilt, zueinander stehen: a) vorherige Preisermittlung, b) gleichzeitige Preisermittlung und c) nachherige Preisermittlung. Die Regel bildet der erste Fall. Dabei werden die bisherigen Kosten für die betreffende Leistung geprüft und auf Grund dieser Ergebnisse wird der Preis im voraus für eine bestimmte Zeit oder eine bestimmte Lieferung festgesetzt. Die bisherigen Kosten, nicht die tatsächlichen, die erst in der Zukunft liegen, werden also zur Grundlage der Preisbildung gemacht. Die gleichzeitige Preisermittlung findet in der Regel bei denjenigen Verträgen statt, bei denen sich der Staat verpflichtet, die tatsächlichen Herstellungskosten zuzüglich eines bestimmten Gewinns zu zahlen. („Kolonialverträge", „Cost plus Profit Contracts", Kost- und Gewinnverträge). Hier werden die Kosten während der Herstellung des Erzeugnisses laufend überwacht und meist auch von Zeit zu Zeit Preisraten gezahlt. Im Gegensatz zum ersten Fall bilden hier die wirklich für die Leistung aufgewendeten Kosten die Grundlage der Preisfestsetzung und nicht die Kosten früherer Leistungen der gleichen Art. Die nachherige Preisermittlung auf Grund der Kosten findet meist statt entweder um schon festgesetzte aber für zu hoch angesehene Preise herabzusetzen und u. U. Rückzahlung zu verlangen, oder um auf Grund der Kosten vorläufige Preise („Verrechnungspreise", „Provisional Prices") in endgültige umzuwandeln. Eine laufende Ueberwachung der Kosten, die eine größere Organisation erfordert, findet dann nicht statt. Für die Kriegswirtschaft sind die beiden ersten Fälle von besonderer Bedeutung.

Bei der Festsetzung nach der Marktlage sucht man den Preis zu ermitteln, der sich bilden würde, wenn nicht spekulative Maßnahmen und andere durch den Krieg hervorgerufene Störungserscheinungen die Preisbildung beeinflussen würden. Es wird gewissermaßen versucht, einen „normalen" Preis zu finden oder einen, der dafür gehalten wird, der sich bilden würde, wenn auf den Markt nicht ungewöhnliche, durch die Kriegszeit verursachte Kräfte, einwirken würden.

Unter den besonderen Zwecken, die bei der Festsetzung eine Rolle spielen können, sind besonders zwei bedeutsam: a) Anreiz der Erzeugung und b) Sicherung einer billigen Versorgung der Bevölkerung oder des Staates. Beide wirken gegeneinander, während der erste Beweggrund zu hohen Preisen führt, bringt der zweite verhältnismäßig niedrige mit sich.

Zu III. Einzelpreise gehen gewissermaßen vom Leistenden aus und suchen seine besonderen Erzeugungsbedingungen zu berücksichtigen. Jedem Betrieb wird je nach seinen besonderen Verhältnissen, insbesondere seinen Gestehungskosten, sein eigener Preis zugebilligt. Einheitspreise dagegen gehen von der Leistung aus. Ohne Berücksichtigung des Liefernden wird

für eine bestimmte Leistung ein bestimmter Preis festgesetzt, der für alle gilt, gleichgültig wie hoch im Einzelfall die Herstellungskosten sind. In der Mitte stehen die Gruppenpreise, die für einen bestimmten Kreis von Betrieben gelten, z. B. Betriebe, die innerhalb bestimmter Kostengrenzen liegen, oder bei denen auf Grund anderer Anhaltspunkte, wie der Betriebsgröße, auf die gleiche Kostenlage geschlossen wird.

Diese Scheidung nach dem Geltungsbereich kann jedoch auch in anderer Weise erfolgen als nach Betrieben, z. B. nach Gebieten oder nach Verwendungszwecken. Jedoch ist die Teilung nach Betrieben für die Kriegswirtschaft von besonderer Bedeutung, da hier die Frage der Differentialrente auftaucht.

Bei der tatsächlichen Preisregelung treten immer mehrere Preisarten zusammen, so kann ein Höchstpreis z. B. entweder Einheits- oder Gruppenpreis und gleichzeitig Kosten- oder Zweckpreis sein. Welche Bedeutung die einzelnen Preisarten haben, wird sich aus der Betrachtung der einzelnen Länder ergeben. Dabei sollen zwei Gebiete der Preisregelung unterschieden werden: 1. die Preise für Roh- und Hilfsstoffe und 2. die Preise der Fertigwaren, bei denen einmal auf die Preisregelung bei den Waren des bürgerlichen Bedarfs eingegangen wird, die für die Kriegswirtschaft jedoch nicht von ausschlaggebender Bedeutung war. Von großer Wichtigkeit sind dagegen die Mittel, die zur Ueberwachung der Preise des Heeresbedarfs dienten, insbesondere der Erzeugnisse der eigentlichen Kriegsindustrie.

2. Rohstoffe.

a) Deutschland.

Die Bewirtschaftung der Rohstoffe ging in Deutschland nicht von der preis-, sondern von der mengenmäßigen Regelung aus, die durch die Knappheit in erster Linie erfordert wurde. Der Eingriff in die freie Preisbildung erfolgte jedoch kurze Zeit darauf. Er war aus mehreren Gründen unausbleiblich. Einmal war eine mengenmäßige Bewirtschaftung ohne gleichzeitige Preisregelung auf die Dauer nicht durchzuführen, denn das hätte u. U. bedeutet, jemandem das Recht zum Bezug von Rohstoffen einzuräumen, die er garnicht bezahlen konnte, weil sie zu teuer waren. Ferner beeinträchtigten ständig steigende Rohstoffpreise die Kostenrechnung der Betriebe und erschwerten eine vertragliche Preisbindung, besonders, wenn die Herstellung des Gutes längere Zeit dauerte. Ueberhaupt mußte eine sprunghafte, ungeregelte Preisentwicklung, wie sie sich zu Kriegsbeginn zeigte, die Uebersicht über die zukünftige Gestaltung der Betriebsverhältnisse erschweren und zu einer vorsichtigen Geschäftsgebarung, auch in der Annahme von Aufträgen führen. Schließlich verteuerten hohe Rohstoffpreise die Preise der Enderzeugnisse, und da der Staat zum Hauptabnehmer vieler Industriezweige wurde, mußte ihm daran gelegen sein, die Kostenteile möglichst niedrig zu halten.

Von diesen Erwägungen war für die Einführung gebundener Preise der zweite Punkt von besonderer Bedeutung. Die Preisbindung erfolgte nicht nur um dem Staat niedrige Preise zu sichern, die ersten Preisregelungen kamen diesem Ziel nur in bescheidenem Umfang zugute, sondern sie wurden nahezu erzwungen durch die geradezu chaotische Preisgestaltung des Marktes. Die plötzlich großen Heeresbestellungen und die vorauszu-

sehenden Wirkungen der Zufuhrsperre veranlaßten die Besitzer der Rohstoffe, oft zu ganz willkürlichen Preiserhöhungen innerhalb kurzer Frist, wobei sie ihre Abnehmer durch die Drohung weiterer Preissteigerungen, nach Ablauf eines bestimmten Termins, der oft nur wenige Tage betrug, in eine Zwangslage versetzten. Dieser Druck, dem sich die Verarbeiter nicht entziehen konnten, veranlaßte diese zu lebhaften Protesten an die KRA und zur Forderung staatlichen Eingreifens, weil sie sonst ihren Verpflichtungen nicht nachkommen könnten und es ihnen unmöglich sein würde, zu den vereinbarten Preisen zu liefern. Es war offensichtlich, daß diese Preissteigerungen nicht in sich selbst ein Heilmittel in Gestalt einer Produktionserhöhung bargen, da die Rohstoffe entweder nicht im Inland erzeugt wurden oder die Steigerungsmöglichkeit viel zu gering war. Vor dem Zwang, irgend etwas tun zu müssen, schwanden daher alle Erwägungen über die Richtigkeit freier oder gebundener Preisbildung.

Die Aufgabe, die gestellt war, bestand darin, die Preise nach oben zu beschränken. Daher spielen auf dem Gebiet der Rohstoffe die Höchstpreise die Hauptrolle. Andere Preise kommen nur selten vor, so z. B. Richtpreise für Rohtabak (RGBl. 1916/1145) und für Kohle (RGBl. 1915/427). Dieser trägt den Namen aber eigentlich zu Unrecht, denn er war ein Syndikats- also Festpreis. Ferner auch einige Festpreise, so für Rohzucker (RGBl. 1918/1217) und Druckpapier (1916/863), das hier mit erwähnt werden mag. Tatsächlich stellten diese Höchstpreise jedoch nur eine reine Form dar, denn jeder hielt sich für berechtigt, den Höchstpreis zu fordern, so daß sie praktisch, nach einem bekannten Satz, Mindestpreise wurden, obwohl ursprünglich von dem Gedanken ausgegangen wurde, daß bei günstiger Kostenlage der Verkaufspreis unter dem Höchstpreis liegen sollte.

Je mehr die Rohstoffe in den Besitz der Rohstoffgesellschaften übergingen, desto größer wurde jedoch die Bedeutung der Abgabepreise und auch der Uebernahmepreise dieser Gesellschaften für die Industrie. Diese Preise, von deren Besonderheiten noch weiter unten gesprochen wird, stellten äußerlich, der Natur der Dinge nach, Festpreise dar, die sich eigentlich innerhalb der gesetzlichen Höchstpreise hätten halten müssen. Bei den Uebernahmepreisen kamen jedoch infolge von Händlerprovisionen und Sonderpreisen für bestimmte Werke, auch Ueberschreitungen der Höchstpreise vor. Jedenfalls wurden die Abgabepreise dieser Gesellschaften im Laufe des Krieges von größerer praktischer Bedeutung als die Höchstpreise.

Die Preisregelung entwickelte sich in großen Zügen etwa folgendermaßen: Schon 1914 kam es infolge der oben angeführten Ursachen zu Höchstpreisen für die meisten Metalle und für Spinnstoffe. In der Folgezeit dehnten sich diese Bestimmungen ständig aus, bis schließlich praktisch kein Rohstoff mehr einer freien Preisbildung unterlag. Diese Ausdehnung geschah z. T. geradezu automatisch. Die ersten Höchstpreisverordnungen enthielten verhältnismäßig wenige Positionen, die nur die Preise der gebräuchlichsten Sorten regelten. Daraus entwickelte sich der geradezu groteske Zustand, daß Sorten von geringerer Güte zu Preisen gehandelt wurden, die über denen der besseren lagen, mit der Begründung, daß die niedere Qualität nicht in der Verordnung aufgeführt sei, oder daß die Legierung des Metalls, die Stärke des Blechs oder des Drahtes usw. anders sei als diejenige, für die die betreffende Verordnung Höchstpreise fest-

legte. Damit wurde die Ausdehnung der Preisfestsetzung auf alle vorkommenden Arten oder Bestimmungen über die Berechnung der nicht aufgeführten notwendig, wodurch der Umfang der Verordnungen sich ständig ausdehnte. Ebenso wurden immer weitere Stoffgattungen von den Verordnungen betroffen, da die ursprünglich freigebliebenen erst recht zum Gegenstand der Spekulation wurden. Soweit die Festsetzung von Preisen nicht durch Gesetz oder Verordnung geschah, wurde mit den Unternehmerverbänden vereinbart, daß sie ihre Preise nur nach Rücksprache mit der KRA ändern sollten. Solche Abmachungen wurden vor allen Dingen mit den Verbänden der Eisen- und Stahlindustrie getroffen. Später wurde diese Regelung dadurch vervollkommnet, daß die Verbandspreise für genehmigungsbedürftig erklärt wurden und dann ebenso wie alle anderen Preise als gesetzliche Höchstpreise galten, während sie vorher z. T. nur bei Heereslieferungen verbindlich waren. Aehnlich war es mit dem Richtpreis für Kohle.

Die Grundsätze nun, nach denen diese Preise festgelegt wurden, sind nicht einheitlich. Im Anfang des Krieges, als die Preissteigerungen zum großen Teil durch spekulative Maßnahmen verursacht wurden, wobei man unter spekulativ nicht immer gleich etwas strafbares zu verstehen braucht, da es sich häufig nur um eine Vorwegnahme der Wirkung der zukünftigen knappen Versorgung handelte, ging die Preisermittlung von dem Gedanken aus, diese störenden Einflüsse auszuschalten und unter Berücksichtigung des Friedenspreises Preise festzusetzen, die den veränderten Kriegsverhältnissen angepaßt waren, also auf die gestiegenen Beschaffungskosten Rücksicht nahmen, die Wirkungen der Angstkäufe, Aufkäufe usw. jedoch ausschalteten. Das Ziel war gewissermaßen die Konstruktion eines Marktpreises. Der freie Markt konnte offensichtlich die Bildung eines einheitlichen und einigermaßen festen Preises nicht mehr vornehmen und es lag daher nahe, unter Heranziehung des Friedenspreises einen Preis aufzubauen, der den veränderten Versorgungsverhältnissen zwar gerecht wurde, aber die Wirkungen der Spekulation doch ausschaltete. Die objektiven Veränderungen in den Deckungsverhältnissen sollten berücksichtigt werden, nicht aber ihre subjektiven Auswirkungen. Die Ermittlung dieser Preise geschah durch Einholung von Sachverständigengutachten und Beratung mit den Vertretern der Erzeuger und Verbraucher, von denen man annahm, daß sie die Bedingungen des Marktes am besten übersehen konnten.

Je länger der Krieg dauerte, desto schwieriger wurde dieser Weg. Die Versorgungsverhältnisse hatten sich erheblich gegenüber der Friedenszeit geändert, die Preise von 1913 waren nicht mehr die geeignete Grundlage für die Preisbestimmung, man mußte andere Anhaltspunkte suchen. Auch die Sachverständigengutachten konnten nur noch in beschränktem Maße eine Richtschnur für die Festsetzung abgeben, weil die Erfahrungen der Friedenszeit, auf denen sie fußten, im Kriege z. T. ihre Bedeutung verloren hatten. Der Bedarf hatte sich grundlegend verschoben, die vorhandene Rohstoffmenge war nicht mehr ohne weiteres zu übersehen, denn die Beschlagnahme, die Sperre der ausländischen Zufuhr, die Uebernahme durch die Rohstoffgesellschaften erschwerten dem Handel den Ueberblick über die Marktlage. Es mußte also versucht werden, neue Maßstäbe für die Preisfestsetzung zu finden. Dabei lag es nahe, soweit die Rohstoffe

im Inlande erzeugt wurden, auf die Kosten zurückzugreifen und nach ihnen die Höhe der Preise festzulegen. Dieses Bestreben machte sich besonders bei den Eisen- und Stahlpreisen seit Beginn des Jahres 1916 bemerkbar. Von den Betrieben wurden Auskünfte über ihre Kosten verlangt, aber die meisten weigerten sich einfach, nähere Angaben darüber zu machen. Eine gesetzliche Grundlage, Auskünfte darüber zu verlangen oder gar nachzuprüfen, fehlte bis 1918. Diese Versuche stehen im Zusammenhang mit der Regelung der Preise der Fertigerzeugnisse und sollen daher mit ihnen behandelt werden. Hier mag es vorläufig genügen, festzustellen, daß diese Bestrebungen nicht zu dem gewünschten Ergebnis führten. Jedoch wurden sie noch durch einen anderen Umstand zum Scheitern gebracht als durch die Weigerung der Betriebe, Einsicht in die Bücher zu gestatten. Die großen Munitionsanforderungen, die infolge der Materialschlachten befriedigt werden mußten, ließen die Preisfrage in den Hintergrund treten. In erster Linie war die Notwendigkeit maßgebend, in dem Aufwand von Kriegsmaterial nicht hinter dem Gegner zurückzubleiben und soviel wie möglich herzustellen. Alle Mittel, die der Erreichung dieses Zieles dienen konnten, sollten eingesetzt werden. Eines dieser Mittel war der Preisanreiz. An Stelle eines kostenbestimmten Preises setzte sich ein zweckbestimmter durch. Dies gilt in erster Linie von den Eisenpreisen. Prof. Wiedenfeld äußerte sich in einer Sitzung der Metallrevisoren über diese Entwicklung damals folgendermaßen: „Infolgedessen begann im Frühjahr 1916 die KRA die (Eisen-) Preise zu beobachten und zunächst einmal Untersuchungen über die Selbstkosten anzustellen. Dieser Weg mußte jedoch bald verlassen werden, es kam die Somme-Schlacht und mit ihr das Somme-Programm (eine Ausweitung des bisherigen Produktions-Programms, d. V.) und einige Wochen darauf das Hindenburg-Programm . . ." „Dadurch hat die Preisfrage ihre vorher entscheidende, in erster Linie stehende Bedeutung verloren; es rückte die Mengenfrage in den Vordergrund." Die Sektion Eisen der KRA selbst bemerkte in einem Bericht im September 1916 darüber kurz: „Die Verhandlungen wegen Regulierung der Preise wurden fortgesetzt, jedoch vorläufig mit Rücksicht auf die großen Materialanforderungen zurückgestellt."

Die Höchstpreise sind jedoch nicht nur unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, nach dem sie festgesetzt wurden, sondern es ist zu berücksichtigen, daß die so festgesetzte Preishöhe allmählich nicht mehr den Bedingungen entsprach, auf Grund deren sie ermittelt war. Es war allerdings das Bestreben der KRA, den einmal festgesetzten Preis möglichst lange zu halten, aber wenn die steigenden Lebenshaltungskosten und anderes die Selbstkosten langsam weiter in die Höhe trieben, mußte sich das Verlangen nach einer Steigerung der Höchstpreise bemerkbar machen. Da jedoch eine häufige Aenderung, also Heraufsetzung der Preise, weder im Interesse der Heeresverwaltung lag, noch der Sicherung der Kostengrundlage diente, war es natürlich, daß den Bestrebungen nach einer Revision der Preise möglichst Widerstand geleistet wurde. Diese Starrheit der Höchstpreise bewirkte, daß ein Preis, der anfänglich die höchsten Produktionskosten deckte, mit der Zeit zum Durchschnittspreis werden konnte, so daß sowohl die Ansicht der Industrie, die Preise hätten öfter erhöht werden müssen, da viele Betriebe mit ihnen nicht auskamen[1]) und auch die der

[1]) Klotzbach, Der Roheisenverband, S. 222, zit. nach Goebel, a. a. O., S. 138.

Wissenschaft, bei der knappen Rohstoffversorgung und den Einheitspreisen sei notwendigerweise der Grenzproduzent richtunggebend für die Preisgestaltung gewesen,[2]) als richtig anzusehen ist. Da der einmal festgesetzte Preis eine Zeit lang galt, wurde doch ein gewisser Ausgleich gegen die Tendenz geschaffen, „lohnende" Preise festzusetzen. Während der Preis festblieb, bewegten sich die Kosten der Betriebe, da ja nicht alle Kostenelemente staatlicher Regelung unterlagen, z. B. nicht die Löhne. Dieses Steigen der Kosten rief dann das Verlangen der Industrie nach einer Aenderung der Höchstpreise hervor. Es kam gewöhnlich zu Verhandlungen, in denen der Standpunkt der Industrie und des Staates einander anzunähern versucht wurde, um so eine neue Preisgrundlage zu schaffen. Mitunter konnte dieser Ausgleich jedoch die Form eines recht unerfreulichen Kampfes annehmen. So heißt es in einem Schreiben des Präsidenten des Kriegsernährungsamtes:

„Die Superphosphatindustrie hat die herrschenden Preise mehr oder minder diktiert. Sie hat sich mit Nachdruck geweigert, einen ausreichenden Einblick in ihre Produktionskosten zuzulassen, auf Grund deren die Angemessenheit der Preise hätte wirksam geprüft werden können. Sie hat im Gegenteil in der kurzen Zeit der Verladungsperiode im vorigen Sommer (gemeint ist 1916, d. V.) durch die strikte Weigerung, zu den geltenden Höchstpreisen Verladungen vorzunehmen, mehrmals eine Erhöhung des gesetzlichen Höchstpreises erzwungen."

Solche Vorkommnisse bildeten jedoch nicht die Regel.

Soweit die Erzeugung des Rohstoffes nicht überwiegend im Inland stattfand, sondern eine gewisse Einfuhr möglich blieb, mußte in den Preisen naturgemäß der meist ziemlich hohe Auslandspreis zum Ausdruck kommen. Da die Einfuhr zum größten Teil in den Händen der Rohstoffgesellschaften lag, ergab sich der Abgabepreis hier durch ein Durcheinanderrechnen der in- und ausländischen Preise. Anfänglich, als die private Einfuhr noch von größerer Bedeutung war, veranlaßte dies auch oft eine bewußte Hochhaltung der Preise, um die private Einfuhr anzuregen. Bei anderen Rohstoffen, z. B. Webstoffen, war eine Rückführung der Preise auf die Kosten schon wegen der Schwierigkeit der Ermittelung der Produktionskosten, etwa der der Wolle, kaum möglich. Da bei diesen Rohstoffen die Mengenfrage (der Fertigerzeugnisse) nicht so dringend war wie bei der Munition, konnte sich das Bestreben, den Preis des Enderzeugnisses durch verhältnismäßig geringe Preise für die Rohstoffe niedrig zu halten, besser durchsetzen.

Bei den Preisen der Sparmetalle finden sich noch einige Besonderheiten. Einmal war hier dem Gedanken der Berücksichtigung der verschiedenen Erzeugungskosten in gewisser Weise Rechnung getragen, wenigstens bei den Metallen, deren Produktion ganz von der Kriegs-Metall-A. G. übernommen wurde, Blei und Zink. Die Uebernahmepreise wurden hier so gestellt, daß sie der großen Masse der Betriebe ein Arbeiten ermöglichten. Den Werken, die infolge höherer Kosten mit diesen Preisen nicht auskommen konnten, wurden höhere Preise bewilligt, wenn sie die Notwendig-

---

[2]) Wiedenfeld, Staatliche Preisfestsetzung, S. 32.

keit dazu auf Grund ihrer Kostenrechnung nachweisen konnten. Während die Rohstoffpreise in aller Regel Einheitspreise waren, findet sich hier eine teilweise Durchbrechung dieses Gedankens, durch Bewilligung von Sonderpreisen für die ungünstig arbeitenden Betriebe. Dieses Verfahren, den schlechter arbeitenden Betrieben durch Sonderleistungen irgendwelcher Art gerecht zu werden, suchte die KRA nach Möglichkeit auszudehnen. Dies war bei den Sparmetallen insofern leichter durchführbar, als hier die Erzeugung von der Kriegs-Metall-A. G. übernommen wurde, die häufig auch finanziell mit den Werken in Verbindung stand und deshalb einen größeren Einfluß ausüben konnte. In anderen Fällen machte sich jedoch Widerstand dagegen bemerkbar. So äußerte sich der Siegerländer Bergbau dazu: „Der Siegerländer Bergbau lehnt es ab, auf das Angebot der KRA betreffend Regelung im Einzelfall einzugehen ... Wir bitten, eine Regelung der Preise im ganzen vorzunehmen ...“ Demgegenüber erklärte die KRA: Generell bleibt die KRA auf ihrem Standpunkt: Es ist undurchführbar, daß auch das schlechteste Werk mit Gewinn arbeitet und die ganze Industrie entsprechenden Gewinn erhält. Die Unterstützung eines Einzelwerkes durch höhere Preise, Prämien oder ähnliches ist durchaus angemessen.“ Es wurde den Werken daher im September 1917 anheimgestellt, soweit sie höhere Kosten hatten, eine Sonderregelung zu verlangen. Jedoch machte bis Kriegsschluß kein einziges davon Gebrauch, nicht weil der Preis für alle auskömmlich war — einige bewiesen das Gegenteil —, sondern weil sie eine Sonderregelung ablehnten.

Die Frage, die diesem Zwiespalt zugrunde liegt, ist die, ob der Grenzproduzent ausschlaggebend für die Preisgestaltung werden soll, oder ob der Preis so festzusetzen ist, daß die große Masse der Betriebe mit ihnen auskommt. Das Bestreben ging dahin, wie sich zeigt, nicht den am ungünstigsten stehenden Betrieb zur Grundlage der Preisbemessung zu machen, sondern die kostenmäßig am schlechtesten stehenden Betriebe durch besondere Zuschüsse usw. zu befriedigen. Die Gewährung solcher Einzelpreise ist jedoch an bestimmte organisatorische Voraussetzungen geknüpft, über die noch zu sprechen sein wird, die aber in kurzer Frist nicht überall geschaffen werden konnten, so daß diese Methode umfassend nicht zur Anwendung kommen konnte. Dieselbe Frage wird uns besonders bei der amerikanischen Preisregelung begegnen.

Neben dieser Regelung findet sich auch bei den Lieferpreisen der Kriegs-Metall-A. G. und auch der Kriegs-Chemikalien-A. G. eine Besonderheit, die vor allem in der englischen Kriegswirtschaft wiederkehrt, die Staffelung der Preise nach dem Verwendungszweck. Je nachdem die Metalle zu kriegswichtigen Zwecken verwendet wurden oder nicht, wurden verschieden hohe Preise berechnet, und zwar für die Lieferungen zu Heereszwecken niedrigere als für die zu anderen. Die Ansetzung niedrigerer Preise für den Heeresbedarf ist auch insofern von Vorteil, als höhere Preise zwar den Kriegsgesellschaften einen Gewinn gebracht hätten, aber in den Preisen der Enderzeugnisse um die Zuschläge vermehrt wiedergekehrt werden. Die folgerichtige Durchführung dieses Standpunktes führte in England, wie bei der Rohstoffwirtschaft erwähnt, zur völlig unberechneten Abgabe von Rohstoffen, die schließlich wegen der mangelnden Kontrollmöglichkeit wieder aufgegeben werden mußte.

Diese Preisdifferenzierungen sind von besonderem Interesse, selbst wenn sie tatsächlich auch nur eine beschränkte Rolle spielen, weil sie Verfeinerungen des Preissystems darstellen, die den besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen versuchen und nicht alles unterschiedslos vereinheitlichen.

Die Regel bildet bei den Preisfestsetzungen jedoch der Einheitspreis.

b) England.

Sehen wir uns nun die Methoden an, die in England zur Regelung der Rohstoffpreise dienten. Hier ergibt sich infolge der anderen Bewirtschaftungsweise ein Unterschied gegenüber Deutschland. England war von seinen Rohstoffquellen nicht abgeschnitten, jedoch wurde, wie sich bei der Betrachtung der Rohstoffwirtschaft zeigte, die Einfuhr der meisten Rohstoffe in die Hände des Staates gelegt. Bei diesen Rohstoffen mußten die Weltmarktpreise, bzw. diejenigen, zu denen die Käufe abgeschlossen wurden, ausschlaggebend sein. Bei den Eisen- und Kohlenpreisen dagegen waren vorwiegend die inländischen Verhältnisse maßgebend.

Bei den Rohstoffen, die in der Hand des War Office waren, ergab sich dadurch eine Besonderheit, daß auf den bürgerlichen Bedarf weitgehend Rücksicht genommen werden mußte, während er bei den Metallen usw. so gering war, daß er für die Preisbildung bedeutungslos blieb. Das War Office verkaufte daher zu zwei Preisen, dem Marktpreis, zu dem die Rohstoffe abgegeben wurden, wenn sie für den bürgerlichen Bedarf bestimmt waren, und einem Sonderpreis, wenn sie zu Heeresmaterial verarbeitet werden sollten, ein Unterschied, wie er ähnlich schon bei Deutschland erwähnt wurde. Da viele Rohstoffe in Staatsbesitz waren, entfiel z. T. die Notwendigkeit, gesetzliche Preisfestsetzungen vorzunehmen. Soweit sie stattfanden, waren sie in aller Regel Höchstpreise. Andere Preise finden sich selten. So gab es z. B. einen gesetzlichen Festpreis für Wolle, zu dem die staatlichen Wollkäufe innerhalb Englands erfolgten und einen Mindestpreis für Superphosphat, der zur Stärkung der einheimischen Erzeugung von künstlichem Dünger dienen sollte. Sonst finden sich nur Höchstpreise und, soweit die Rohstoffe im Staatsbesitz waren, Festpreise, genau wie in Deutschland.

Diese festen Abgabepreise der staatlichen Rohstoffe wurden festgesetzt auf Grund der Einkaufskosten zuzüglich eines Satzes für Verwaltungsunkosten.[3]) Eine andere Festsetzung verbot sich von selbst, da der höhere Rohstoffpreis sich nur in gesteigerten Preisen des Enderzeugnisses ausgewirkt hätte.

Bei den Höchstpreisen findet sich manchmal eine Bezugnahme auf den Marktpreis, z. T. unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Kostenerhöhung. So wurde für Kohle festgesetzt, daß der Friedenspreis um höchstens 4 Schilling überschritten werden dürfe, wobei unter „Friedenspreis" der Verkaufspreis der Zeche an einem „ähnlichen" Tage in der Zeit vom 30. 8. 1913 bis zum 30. 8. 1914 verstanden wurde. Vier Schilling wurden als die durchschnittliche Kostensteigerung betrachtet. Damit

[3]) Memorandum on War Office Contracts., S. 8.

sollte sowohl den Verbrauchern geholfen werden, da die Friedensverhältnisse wenigstens annähernd wieder hergestellt waren, als auch den Erzeugern, da die Kostensteigerung berücksichtigt wurde. Diese Preisfestsetzung ist insofern eigenartig, als dadurch jeder Zeche ein eigener Höchstpreis zugebilligt wurde, nämlich 4/— über dem Friedenspreis, während Höchstpreise sonst in aller Regel Einheitspreise sind. Ebenso findet sich eine Bezugnahme auf den Marktpreis bei Weichholz und Werkzeugmaschinen, die hier mit erwähnt werden sollen. Im Vordergrund steht hier allerdings der Gedanke, die Preise möglichst niedrig zu halten. Daher wurde bestimmt, daß für Weichholz die Preise nicht über die vor dem 31. 1. 1917 üblichen hinaussteigen dürften, während bei Werkzeugmaschinen der Juli 1915 maßgebend war.

Eine eigenartige Preisregelung fand schließlich für Eisen und Stahl statt. Hier wurden 1916 unter Berücksichtigung der Kostensteigerung Höchstpreise festgesetzt, die trotz Steigens der Erzeugungskosten nicht geändert wurden. Jedoch wurde den Lieferanten des Roheisens und -stahls der Unterschied zwischen dem Höchstpreis, zu dem die Lieferungen erfolgen mußten und den tatsächlichen Herstellungskosten, die höher lagen, ersetzt. Da die Eisenerzeugung nahezu ausschließlich für Staatszwecke beansprucht wurde, ergaben sich für den Staat kaum Verluste, während die Preis- und damit die Kostengrundlage für die nachfolgenden Werke festgehalten wurde. Der für den Staat sich tatsächlich bildende Preis war letzten Endes eine Art Kostenpreis.

Die festgesetzten Preise sind überwiegend Einheitspreise. Die Höchstpreise für Kohlen, Weichholz und Werkzeugmaschinen, bei denen auf den Marktpreis einer bestimmten Zeit zurückgegriffen wurde, so daß Einzelpreise entstanden, bilden eine Ausnahme. Für Weichholz machte diese Regelung auch später einheitlichen Höchstpreisen Platz. Diese Inbeziehungsetzung der Preise auf einen früheren, individuellen Preis, die äußerlich als besonders gerecht erscheint, weil sie die Verhältnisse des einzelnen Betriebes berücksichtigt, ist in Wirklichkeit ziemlich schwer zu kontrollieren, da sie zur Feststellung von Uebertretungen immer eine Prüfung der Bücher erfordert.

Im ganzen ist also festzustellen, daß auch in England die Preise einer Regelung unterworfen waren, aber bei der Festsetzung der Preishöhe ist der Staat viel unfreier als in Deutschland, das vom Weltmarktpreis „abgehängt" war. Das Ziel der englischen Preispolitik war deshalb mehr darauf gerichtet, durch günstige Rohstoffkäufe zu niedrigen Preisen auch einen geringen Abgabepreis zu ermöglichen. Bemerkenswert ist bei beiden Staaten, daß in weitem Umfange die gesetzlichen Höchstpreise praktisch durch die Festpreise, zu denen der Staat die Rohstoffe verkaufte, verdrängt wurden. Dies war jedoch nur bei der Differenzierung der Preise je nach der Verwendung für Heeres- oder bürgerlichen Bedarf von Bedeutung, da im ersten Fall die Abgabepreise unter den Höchstpreis gesenkt wurden. Im übrigen ist der Unterschied mehr äußerlicher Natur, denn tatsächlich stellte der Höchstpreis einen Festpreis dar, wenigstens im legitimen Handel.

c) Die Vereinigten Staaten.

Auch hier ergab sich, bald nach Kriegsausbruch die Notwendigkeit, die Preisentwicklung durch staatliche Maßnahmen zu regeln. Der Grund

zum Eingriff in die freie Preisentwicklung war ebenso wie in den anderen Ländern das dauernde und sprungweise Ansteigen der Preise. Zwar war die öffentliche Meinung der Zwangsregelung anfänglich durchaus abgeneigt, aber das Beispiel der Preisregelung in England und Frankreich trug wesentlich dazu bei, die Oeffentlichkeit davon zu überzeugen, daß ohne Preisregelung die Preissteigerung nicht zu hemmen sei. So kamen seit dem Sommer 1917 allmählich fast alle wichtigen Rohstoffe unter Kontrolle, vor allem die Metalle, Webstoffe, die meisten Chemikalien, Baustoffe, Triebstoffe, und ebenso wurden die Preise für Halbfabrikate, besonders in der Metallindustrie, geregelt.

Die Preise, die festgesetzt wurden, waren ausnahmslos Höchstpreise, die aber wie in den anderen Ländern zu Mindestpreisen wurden und auch von der Regierung bei ihren Käufen ohne weiteres bewilligt wurden.[4]) Die Preise für Kohle und Oel wurden von der „Fuel Administration", die der Rohstoffe und Halbfabrikate vom War Industries Board festgesetzt. Dessen Befugnisse waren aber nicht gesetzlich festgelegt und teils deshalb, teils aus Bestrebungen heraus, die für die ganze amerikanische Kriegswirtschaft kennzeichnend sind, die Regelung auf freiwilliger Zusammenarbeit zwischen Staat und Industrie aufzubauen, wählte der Board bei seinen Festsetzungen den Weg der Verhandlung mit dem betreffenden Industriezweig. Die so vereinbarten Preise wurden dann als Höchstpreise festgesetzt und verkündet. Taussig, der selbst dabei mitwirkte, erklärt, es habe sich mehr um „agreed prices" als um „fixed prices" gehandelt. Machte dieser Weg jedoch Schwierigkeiten, so kam es ausnahmsweise auch vor, daß diese „Uebereinkommen" unter der „mehr oder weniger verhüllten Drohung der Zwangsbewirtschaftung (commandeering)"[5]) zustande kamen.

Diese Verhandlungspreise sind natürlich nur aus den besonderen Umständen des Augenblicks zu erklären, trotzdem weist aber die amerikanische Höchstpreispolitik einen einheitlicheren Zug auf als die der anderen Länder und ist die einzige, die von einem bestimmten Grundsatz ausgehend, dessen Verwirklichung durch ziemlich weitgehende Schematisierung durchzuführen suchte. Diese Verhandlungen spielten sich nämlich nicht so ab, daß man durch vieles Reden einen Preis zu finden suchte, mit dem alle Beteiligten einverstanden waren, sondern sie fußten auf festen Grundlagen, den Kosten. „This (nämlich die Zurückführung der Preise auf die Kosten, d. V.) was the principle adopted by the War Industries Board."[6]) Diese Kostenuntersuchungen wurden jedoch nicht vom WIB, sondern von der Federal Trade Commission durchgeführt, die 1914 im Zusammenhang mit der Anti-Trust-Gesetzgebung gegründet wurde und eine Monopolüberwachungsbehörde darstellte. Sie sollte unlautere Wettbewerbsmethoden verhindern[7]) und hatte das Recht, Untersuchungen anzustellen über den Aufbau, den Geschäftskreis und die Geschäftsführung

---

[4]) American Industry in the War, S. 78.

[5]) F. W. Taussig, Price-Fixing as seen by a Price-Fixer, Quarterly Jrl. of Economics, 1919, S. 209.

[6]) American Industry in the War, S. 76.

[7]) Federal Trade Commission Act, Sect. 5.

der Unternehmungen und die dabei angewendeten Methoden. Während des Krieges erstattete sie eine große Anzahl von Berichten vor allem über die Herstellungs- oder Vertriebskosten der wichtigsten Rohstoffe und Halbfabrikate. Die Berechtigung zu diesem Vorgehen ließ sich nicht aus der Federal Trade Commission Act ableiten, denn ähnliche Versuche in der Nachkriegszeit, die Kosten zu ermitteln, schlugen fehl, weil die Firmen den Mangel der rechtlichen Grundlage beanstandeten. Sie ergab sich jedoch aus einem Briefe des Präsidenten vom Juli 1917, in dem die Commission beauftragt wurde, im „öffentlichen Interesse" Ermittlungen über die Herstellungskosten bestimmter Güter anzustellen.[8]) Um einen Ueberblick über diese Tätigkeit zu erhalten, sollen einige der untersuchten Gebiete aufgeführt werden. Es wurden z. B. Untersuchungen über die Erzeugungskosten angestellt von: Eisen, Stahl, Kupfer, Nickel, Blei, Zink, Schwefel, Schwefelsäure, Glyzerin, Kalziumchlorid, Wolle, Baumwolle, Häute, Leder, Stiefel, Konserven, Zigaretten usw., insgesamt rund 260.[9]) Bei der Eisenindustrie wurden im einzelnen untersucht die Kosten von Eisenerz, Koks, Holzkohle, Roheisen, Barren, Platten, Stangen, Schienen, Formeisen, Blechen usw. Untersucht wurden entweder alle Betriebe, oder was die Regel bildete, nur typische Betriebe, von solchen mit hohen bis zu Betrieben mit niedrigen Kosten. In der Eisen- und Kohlenindustrie wurden sogar laufend monatliche Angaben über die Kosten verlangt. Infolge des großen Umfangs der gestellten Aufgaben baute die Kommission meist ihre Berichte auf den Angaben der Betriebe auf und prüfte in der Regel nur die Unternehmungen, deren Kosten im Verhältnis zu den übrigen hoch waren. Der Stand der Kostenrechnung in der Industrie war ziemlich verschieden. Während die Selbstkostenrechnung in der Eisenindustrie nach den Berichten der Federal Trade Commission „ziemlich gut und mehr oder weniger einheitlich" war,[10]) ergaben sich in der Kostenermittlung zahlreicher wichtiger Waren „erhebliche Schwierigkeiten" infolge mangelhafter Buchhaltungsmethoden.[11]) Dies gilt z. B. für die Kohlenindustrie, der die Form, in der die Angaben über die Kosten gemacht werden sollten, vorgeschrieben wurde, da die üblichen Aufstellungen der Betriebe nicht ausreichten. Diese Mängel „constituted a handicap to the necessary coordination of industry",[12]) wurden aber z. T. wieder gutgemacht „by the attitude of the business concerns visited or from whom reports were required, which was generally coorperative and patriotic."[13]) „It is a fact which the Commission takes great pleasure in stating that the business men of the country, with rare exceptions, showed a patriotic readiness in furnishing information and often under conditions which involved no inconsiderable expense and inconvenience."[14])

---

[8]) abgedruckt in „Report of the F.T.C.on War-Time Profits and Costs of the Steel Industry", Exhibit I, S. 123.

[9]) errechnet aus den Angaben des „Annual Report of the Fed. Trade Commission", 1918, 1919.

[10]) Report 1919, S. 20.

[11]) Report 1918, S. 4.

[12]) Report 1919, S. 18.

[13]) Report 1918, S. 4.

[14]) F.T.C. Report, 1919, S. 20.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen war stets, daß die Kosten der einzelnen Betriebe untereinander erheblich schwankten. So betrugen z. B. die Kosten für

Pennsylvanischen Koks (1 Tonne)	$ 2,70—$ 9,08
Roheisen (1 t)	$ 17,28—$ 40,85
Barren (1 t)	$ 43,51—$ 88,46
Formeisen (1 t)	$ 41,90—$ 73,53 [15])

Diese Beispiele ließen sich beliebig vermehren.

Es erhob sich nun dieselbe Frage, die uns schon besonders bei Deutschland begegnete, wo der Preis nun eigentlich anzusetzen sei, ob der Grenzproduzent maßgebend sein sollte, oder wer sonst. Diese Frage mußte in den Vereinigten Staaten von noch größerer grundsätzlicher Bedeutung werden als in Deutschland, weil die genaue Einsicht in die Kostenlage der Betriebe eine klare und eindeutige Entscheidung erforderte, während in Deutschland oft überhaupt keine Einigung darüber erzielt werden konnte, ob der bewilligte Preis relativ hoch oder niedrig war.

Ganz bewußt stellten sich in Amerika nun die preisregelnden Behörden auf den Standpunkt, Einheitspreise für das ganze Land oder doch wenigstens für einzelne Gebiete (bei Kohle) festzusetzen, da Einzelpreise die „Leistungsfähigkeit bestrafen würden“ [16]) und weil sie außerdem die Schaffung einer besonderen Organisation verlangten, die im Kriege zu umständlich erschien. Im September 1918 ersuchte der Leiter des Price-fixing Committee des WIB einige Nationalökonomen und Mitglieder des Ausschusses selbst, sich zu der Frage Einheits- oder Einzelpreis zu äußern. Von den 7 Denkschriften,[17]) die eingingen, sprach sich nur eine gegen den Einheitspreis aus, und zwar die des Leiters der Federal Trade Commission, Colver, der dem Einheitspreis vorwarf, daß er immer zugleich einen sehr hohen Preis bedeute, während das Durcheinanderrechnen eine billigere Versorgung ermöglichen würde. Alle anderen traten jedoch für den Einheitspreis ein und zwar aus denselben Gründen, die Taussig anführte, weil der Einzelpreis „would penalize efficiency“ und weil die Pool-Bildung, die er erforderlich machen würde, zu umständlich sei. Wirklich ausschlaggebend für die Einführung, bzw. Beibehaltung der Einheitspreise war vor allem der erste Grund, da man von Einzelpreisen ein Nachlassen der wirtschaftlichen Initiative befürchtete. Nun blieb aber noch die Frage zu lösen, wo dieser Einheitspreis in der Kostenskala anzusetzen war.

Vorbildlich für die Lösung wurde die Fuel Administration. Sie ging von dem Gedanken aus, den Preis so festzusetzen, daß die Erzeugung mindestens in dem Umfang aufrechterhalten wurde, als zur Deckung des Heeresbedarfs und des unentbehrlichen bürgerlichen Bedarfs nötig war. Die Betriebe mit den höchsten Kosten lieferten nur einen geringen Teil der gesamten Erzeugung. Dies zeigt sich z. B. in folgenden Tabellen: [18])

---

[15]) Report on Profits ... of the Steel Industry, S. 87.

[16]) Taussig, a. a. O., S. 228.

[17]) abgedruckt in „Government Control over Prices, S. 385—399.

[18]) Government Control over Prices, S. 404. Angaben ermittelt von der F.T.C.

Koks (1 t.)

Anteil an der Produktion	Kosten in Dollar
bis 60 %	2,93— 4,44
60— 70 %	4,44— 4,99
70— 80 %	4,99— 5,44
80— 90 %	5,44— 6,47
90—100 %	6,47—11,45

Stahlstangen (1 t.)

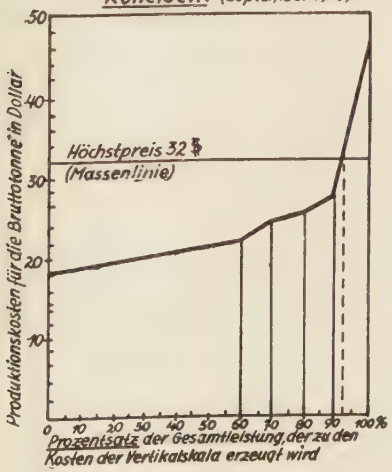
Anteil an der Produktion	Kosten in Dollar
bis 60 %	30,60—33,42
60— 70 %	33,42—35,16
70— 80 %	35,16—39,77
80— 90 %	39,77—41,86
90—100 %	41,86—66,34

Roheisen (1 t.)

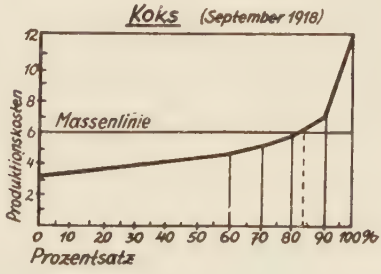
Anteil an der Produktion	Kosten in Dollar
bis 60 %	18,14—22,06
60— 70 %	22,06—24,32
70— 80 %	24,32—25,41
80— 90 %	25,41—27,49
90—100 %	27,49—45,72

Auf den geringen Teil der Erzeugung, den die Betriebe mit den hohen Kosten lieferten, brauchte in der Regel keine Rücksicht genommen zu werden, sondern der Preis mußte so angesetzt werden, daß die Masse der Erzeugung, d. h. etwa 90 bis 95 v. H. erhalten blieb. Die Preislinie, unterhalb deren diese Masse der Erzeugung blieb, nannte man „Massenlinie" („bulk-line"). Bildlich stellt sich dieser Vorgang folgendermaßen dar:

[19])



[20])



[19]) Government Control over Prices, S. 401.
[20]) a. a. O., S. 400.

Dieses Verfahren wurde dann auch vom War Industries Board benutzt, um eine Grundlage für die Verhandlungen mit den Erzeugern zu gewinnen und wurde zur Richtschnur aller Höchstpreisfestsetzungen. Das ganze System stellte sich also folgendermaßen dar: Ausgangspunkt war die Untersuchung der Kostenlage der Industrie. Dann wurde festgestellt, welcher Prozentsatz der Erzeugung im Interesse der Kriegswirtschaft unter allen Umständen aufrechterhalten werden mußte, und danach ermittelt, in welcher Höhe der Preis liegen mußte, um dieses Ziel zu erreichen. Die genaue Festlegung geschah dann in der Besprechung mit den Industriellen.

Die so festgesetzten Preise galten für ein Vierteljahr und wurden, falls sich die Kostenverhältnisse inzwischen geändert hatten, entsprechend revidiert. Der Vorzug dieser Methode ist die verhältnismäßig eindeutige, klare Möglichkeit, die Preishöhe festzulegen, ihr Mangel, den sie mit allen Einheitspreisen teilt, daß den Betrieben mit niedrigen Kosten große Gewinne zufallen. Von allen während des Krieges getroffenen Preisfestsetzungen ist sie diejenige, die am stärksten auf systematisch gewonnenem Zahlenmaterial beruht und deshalb am durchsichtigsten ist.

3. Fertigwaren.

a) Bürgerlicher Bedarf.

Bei der Preisregelung der Fertigwaren ist über die Regelung der Waren des bürgerlichen Bedarfs nur verhältnismäßig wenig neues zu sagen. In Deutschland benutzte man zur Regelung im allgemeinen dasselbe Mittel wie bei der Regelung der Rohstoffpreise, den Höchstpreis. Bei seiner Festsetzung spielt allerdings der Gedanke des Produktionsanreizes keine Rolle, da die Beschränkung der Rohstoffzuteilung die Ausdehnung der Produktion ohnehin unmöglich machte. An Besonderheiten sind zu erwähnen, die Zuteilung bestimmter Rohstoffmengen, z. B. von Wolle an die Weiterverarbeiter unter genauer Festlegung der Verarbeitungskosten, also die Verarbeitung im Lohnverhältnis, um der ärmeren Bevölkerung Ware zu verhältnismäßig niedrigen Preisen zur Verfügung zu stellen. Außerdem findet sich bei Web-, Wirk- und Strickwaren ein individueller Höchstpreis, der ganz dem der englischen Kriegswirtschaft entspricht. Durch eine Verordnung (RGBl. 1916/214) wurde bestimmt, daß in Zukunft für derartige Waren höchstens der Preis gefordert werden dürfe, der vor dem 1. Februar 1916 zuletzt „nachweislich erzielt oder als Verkaufspreis festgesetzt“ war.

Bei der Vielzahl der in Betracht kommenden Gegenstände, Hausgeräte usw. war an eine gesetzliche Preisbindung im allgemeinen nicht zu denken. In der Hauptsache diente zur Sicherung angemessener Preise die örtliche Wucherbekämpfung, wobei die „Preisprüfungsstellen“ die Preise der Gegenstände des täglichen Bedarfs zu überwachen und die Stadtverwaltungen bei ihrer Kontrolle zu unterstützen hatten.

In England waren die Preise des bürgerlichen Bedarfs überwiegend nicht geregelt, da die Knappheit nicht so groß war, daß Staatseingriffe erforderlich wurden. Eine wichtige Ausnahme machte jedoch auch hier die Versorgung der Bevölkerung mit Schuhen und Kleidung. Hier wurden vom War Office Rohstoffe zu denselben Preisen wie für Heeres-

bedarf an die Verarbeiter abgegeben unter Festsetzung des Preises des Enderzeugnisses auf Grund der Verarbeitungskosten. Bei Schuhen wurde dieser Preis auch aufgedruckt.

In den Vereinigten Staaten kam es überhaupt nicht zu einer Regelung der Preise des bürgerlichen Bedarfs, wenn man von den schon bei den Rohstoffen erwähnten Kohlenpreisen absieht.

b) Heeresbedarf.

Wegen des großen Umfangs des Heeresbedarfs und seiner Bedeutung für die Kriegswirtschaft mußten die Preise, die für ihn gezahlt wurden, von Ausschlag für die gesamte Wirtschaft werden. Schon bei der Betrachtung des Kriegseinflusses auf die Form der Auftragsvergebung zeigte sich, daß das Verschwinden des freien Wettbewerbs der Preisbildung ihre alte Grundlage entzogen hatte. Es mußte deshalb versucht werden, eine neue Form der Preisbildung zu finden. Ein freier Preis konnte sich nur noch in dem Sinn bilden,, daß der Staat bei der Preisfestsetzung lediglich als Käufer auftrat und nicht seine Macht ausspielte. Das bedeutete jedoch in Wirklichkeit nicht eine freie Preisbildung, sondern eine Ausnutzung der Zwangslage des Staates, der um jeden Preis kaufen mußte. Mit der Zeit mußte jedoch das Bestreben hervortreten, diese Ausnutzung zu vermeiden und ein rationales Prinzip der Preisbildung zu finden. Als feste Preisgrundlage boten sich nun die Kosten dar und die Preispolitik bei dem Heeresbedarf ist daher von dem Bestreben gekennzeichnet, die Kosten zum Ausgangspunkt der Preisbildung zu machen.

1. Deutschland. Im Anfang des Krieges war von einer solchen Bindung allerdings nicht die Rede. Das Beschaffungswesen war den unerwarteten Anforderungen nicht gewachsen, der freie Wettbewerb verschwand angesichts der unbegrenzten Nachfrage, die Preisfrage trat fast völlig in den Hintergrund. Entscheidend für den Abschluß der Verträge war nicht der Preis, sondern die Lieferzeit. So heißt es in einer Denkschrift des Preuß. Kriegsministeriums: „Bei allem Streben nach Sparsamkeit ... darf doch der Kostenpunkt nicht entscheidend sein, wenn Eile geboten und nur durch eine höhere Ausgabe die rechtzeitige Beschaffung gesichert ist.“ [21])

Auf die Dauer war diese regellose Preispolitik jedoch nicht haltbar. Es mußte zum mindesten versucht werden, Anhaltspunkte für eine angemessene Preishöhe zu erhalten, denn es zeigte sich allmählich, daß auch die großzügigste Preispolitik die gewünschte Ware nicht hervorzaubern konnte, daß sie aber mit vielen Schattenseiten verknüpft war, besonders mit einer Begünstigung des Schiebertums, das wahllos Ware zusammenkaufte und sie dann anbot. Um Vergleichspunkte zu erhalten, wurde zunächst auf die Erfahrungen und Betriebsergebnisse der staatlichen Werke zurückgegriffen. Auf diesen ließ sich jedoch keine Preisregelung aufbauen, da sie keine kaufmännische Buchführung besaßen, weder Abschreibungen noch Gehälter für Beamte und Offiziere bei der Kostenrechnung berücksichtigten und daher nur sehr ungenaue Anhaltspunkte für die Preishöhe boten. Wenn man daher wirklich die Kosten zur Grundlage der Preise machen wollte, blieb nichts übrig, als auf die Buchführung der liefernden

[21]) Denkschrift über das Lieferungswesen seit Beginn des Krieges, S. 3.

Betriebe selbst zurückzugreifen und zu versuchen, in diese Einsicht zu gewinnen. Dabei ergaben sich jedoch große Schwierigkeiten, die es nicht zu überwinden gelang. Da eine rechtliche Grundlage, Einsicht in die Bücher oder Auskunft über die Selbstkosten zu verlangen, bis 1918 nicht bestand, konnte eine solche Prüfung nur dadurch erreicht werden, daß die Firmen sich freiwillig dazu bereit erklärten. Dazu konnten sich die meisten nur zögernd verstehen und die großen, auf die es gerade ankam, überhaupt nicht. So gingen z. B. auf eine Aufforderung, die Selbstkosten nachzuweisen, folgende Antworten ein: ein Unternehmen begnügte sich mit dem knappen Satz „der Aufforderung könne nicht entsprochen werden", andere erklärten die gesetzliche Grundlage für unzureichend, wieder andere entschuldigten sich mit Leutemangel und Berechnungsschwierigkeiten und einer meinte deutlich, „... daß durch derartige Maßnahmen ... die Sicherstellung des Kriegsbedarfs ... ernstlich in Frage gestellt werden würde". Weiter erklärte z. B. ein Industrieverband „Wir sind von den Werken beauftragt, davon Kenntnis zu geben, daß sie die Mitteilung von Selbstkosten über die bisher gegebenen Zahlen hinaus ablehnen müssen und daß sie eine Feststellung von Preisen auf Grund der Selbstkosten unter keinen Umständen anerkennen können ..."

Dies war Ende 1916. Im Laufe dieses Jahres hatte sich das Bestreben nach einer festeren Bindung der Preise durch Kostenprüfung immer stärker herausgeschält und eben zu dem Versuch geführt, Einsicht in die Bücher oder wenigstens genaue und prüfungsfähige Angaben über die Selbstkosten zu erhalten. Wie dieser Versuch ausgefallen wäre, wenn lediglich der Widerstand der Industrie zu überwinden gewesen wäre, läßt sich nicht sagen. Tatsächlich kam diesem Widerstand noch etwas anderes zu Hilfe, die wachsenden Materialansprüche. Der einstweilige Schlußstrich, der unter diese Bestrebungen gesetzt wurde, kommt in einer Aktennotiz zum Ausdruck: „... die bisher unternommenen Schritte wurden durch den außerordentlich dringenden Bedarf infolge der Somme-Schlacht und durch das neue Munitions-Programm nicht weiter verfolgt". Aehnlich wie es sich schon bei den Eisenpreisen zeigte, tritt das Bestreben des Produktionsanreizes in den Vordergrund.

Besonders die großen Unternehmen weigerten sich auch weiterhin, nähere Angaben über ihre Selbstkosten zu machen und ihre Bücher prüfen zu lassen,[22]) und verlangten beim Vertragsabschluß die Streichung der betreffenden Paragraphen, die dies ermöglicht hätten. Das einzige Mittel, die Vorlegung der Bücher zu erzwingen, bestand in der Beschlagnahme auf Grund des Gesetzes über den Belagerungszustand, die aber nur bei Wucherverdacht angewandt und ziemlich selten herangezogen wurde. Erst im Juli 1917 erging eine „Bekanntmachung über Auskunftpflicht" (RGBl. 1917/604), die dazu berechtigte, „jederzeit Auskunft zu verlangen über wirtschaftliche Verhältnisse, insbesondere über Vorräte, sowie über Leistungen und Leistungsfähigkeit von Unternehmungen oder Betrieben" und „zur Ermittlung richtiger Angaben die Geschäftsbriefe und Bücher einzusehen ..." Auch diese Verordnung brachte jedoch keinen Wandel, denn das Wumba stellte sich auf den Standpunkt, daß diese Verordnung nicht zum Zwecke der Büchereinsicht zur Prüfung der Selbstkosten benutzt werden könne, so

[22]) Kommission z. Prüfung von Verträgen, 13. Sitzung, S. 28.

daß alles beim alten blieb. Inwieweit diese Auslegung wirklich von rechtlichen Bedenken geleitet wurde, oder von dem Bestreben, es nicht erneut zu einem Kampfe mit der Industrie über diese Fragen kommen zu lassen, läßt sich nicht entscheiden. Erst im April 1918 (RGBl. 1918/187) wurde durch eine Ergänzungsverordnung eindeutig festgelegt, daß „insbesondere auch Unterlagen für Preisberechnungen und -angebote" auf Verlangen vorzulegen seien. Um wirksam zu werden, kam diese Bestimmung natürlich zu spät. Immerhin hätte sie bei längerer Kriegsdauer die Grundlage für einen Wandel in der Preisbildung des Kriegsmaterials abgeben können. Vorbereitet wurde diese durch die „Richtlinien zur einheitlichen Durchführung der Preisprüfung" durch die verschiedenen Stellen, die Mitte August im Entwurf erschienen, bis Kriegsende jedoch nicht mehr fertiggestellt wurden. Die Tätigkeit der einzelnen Prüfungsstellen sollte auch durch eine Zentralprüfungsstelle, in der die einzelnen Stellen vertreten waren, einheitlicher gestaltet werden. Zur selben Zeit kam es zu einer erneuten Besprechung der Grundlagen der Preisbildung zwischen dem Wumba und dem Kriegsausschuß der deutschen Industrie, bei der auch wieder die Kostenfrage behandelt wurde. Die Prüfung der Kosten zur Gewinnung einer Preisgrundlage wurde jetzt vom Wumba als „unerläßlich" bezeichnet. Diese Vorgänge bekamen zwar keine praktische Bedeutung mehr, sie zeigen aber, daß nach vielem Hin und Her die Preisbildung sich endgültig dem Grundsatz zuzuwenden suchte, dessen Verwirklichung 1916 gescheitert war.

Neben dem Widerstand der Industrie bildete aber auch die mangelhafte Buchführung vieler Betriebe eine große Schwierigkeit bei der Feststellung der Kosten. Selbst in großen Betrieben war es damit nicht immer zum besten bestellt. So heißt es z. B. von einer großen Automobilfabrik: „Eine Fabrikbuchhaltung, deren Vorhandensein als selbstverständlich vorausgesetzt werden müßte, fehlte überhaupt." [23]) Aus Berichten über Revisionen, die 1918 vorgenommen wurden, ergeben sich z. B. folgende Mängel: Tantièmen werden zu den Unkosten gerechnet, die Unkosten sind ungenügend getrennt, was sehr häufig vorkam, die Unkosten werden z. T. geschätzt, die Aufzeichnungen über Löhne usw. sind unzureichend, Personenmangel verhindert die Kostenrechnung und eine Firma erklärte, sie habe die Friedensbuchhaltung wegen Personenmangels überhaupt nicht aufrecht erhalten können. Auch hier wäre also während des Krieges noch viel Arbeit zu leisten gewesen.

Zum Schlusse sind noch einige Worte über den Geltungsbereich der Preise zu sagen. Soweit bei den Lieferungen viele Firmen herangezogen werden mußten und es sich um Massenherstellung handelte, wurden Einheitspreise für alle Lieferungen festgesetzt. Das gilt in erster Linie für Munition. Handelte es sich um wenige Hersteller wie z. B. bei Geschützen, so wurden die Preisabmachungen mit jedem besonders getroffen. Dieses Verfahren wurde vorgezogen, ließ sich aber nicht durchführen, wenn die Zahl der Hersteller groß war.

2. England. Zu Beginn des Krieges machten sich in England ähnliche Erscheinungen bemerkbar wie in Deutschland. Das Beschaffungswesen war den unerwarteten Anforderungen nicht gewachsen, hastig wurde

[23]) Bericht der Prüfungskommission in Sachen Daimler-Motoren-Ges. S. 8/9.

zu kaufen gesucht was gebraucht wurde, ohne Rücksicht auf die Preise zu nehmen. „... die Not war so ungeheuer, daß wir die meisten Angebote ohne Rücksicht auf den Preis annehmen mußten." [24]) Die Folge waren erhebliche Preissteigerungen, ohne daß durch diese planlose Kauferei der Heeresbedarf wirklich nach Menge und Güte der Ware zu decken gewesen wäre. Es war klar, daß an Stelle dieses unbefriedigenden Verfahrens etwas anderes treten mußte. Aehnlich wie in Deutschland ergab sich jedoch ein Zwiespalt zwischen dem Wunsch, die Preise möglichst fest an die Kosten zu binden und dem Zwang große Mengen von Kriegsmaterial bereit zu stellen. Besonders in der ersten Kriegszeit tritt der Gedanke des Produktionsanreizes deutlich hervor. Zwar werden nicht mehr Phantasiepreise bezahlt wie 1914, aber „the urgency of national necessity militated seriously against financial economy".[25]) Zeit zur Untersuchung, ob die Preise mit den Kosten in Einklang standen, blieb nicht, denn „shells, not costs were required by the army".[26])

Schon früh tauchte jedoch der Gedanke auf, die Preise auf Grund von Kostenermittlungen festzusetzen. Schon 1914 entschloß sich das War Office bei Sandsäcken die Lieferung der Rohstoffe an die Verarbeiter in eigene Hand zu nehmen und die Verarbeitungspreise auf Grund der Kosten festzulegen. Dieses Verfahren, so einfach es scheint, war ganz neu und vor dem Kriege unbekannt.[27]) Damit war zwar ein Grundsatz gefunden, aber seiner Verwirklichung stellten sich Hindernisse in den Weg. Woher sollte man die Kosten erfahren? Dazu gab es verschiedene Wege. Einmal ließen sich die Kosten der staatlichen Werke zum Vergleich heranziehen. Diese besaßen jedoch weder eine kaufmännische Buchführung und ließen Abschreibungen und Gehälter der Beamten unberücksichtigt, noch war ihre Kostenrechnung als Musterstück anzusprechen. So heißt es über die Werke zu Woolwich, die größten Heeresbetriebe: „Während des Krieges sind keine vollständigen Kostenrechnungen ... geliefert worden, so daß sogar die jährlichen Kostenangaben ... jetzt (1919, d. V.) nicht verfügbar sind." [28]) Das ließ sich während des Krieges auch nicht ändern wegen Zeit- und Personenmangel. Besser stand es dagegen mit den neuerrichteten „National Factories", bei denen auf monatliche Aufstellung von Kostenübersichten geachtet wurde. Immer war damit jedoch auch nicht geholfen. Zwar spielte der Vergleich der Herstellungskosten dieser Fabriken mit denen anderer Lieferer eine bedeutende Rolle, aber die Kosten dieser Werke konnten nicht ohne weiteres als typische Werte gelten und außerdem stellten diese Betriebe nicht alles her. Es ließ sich also nicht vermeiden, auf die Kosten der Privatbetriebe zurückzugreifen. Dazu bestand anfänglich keine gesetzliche Grundlage. Die Angaben der Unternehmer waren freiwillig und obwohl nirgends über besondere Schwierigkeiten geklagt wird, konnte darauf ein umfassendes System der Kostenpreise für die ganze Industrie nicht aufgebaut werden, weil dessen Grundlage zu schwach

[24]) Committee on Public Accounts, 1916, S. 191. Aussage eines höheren Beamten des War Office.

[25]) War Cabinet Report 1917, S. 78.

[26]) a. a. O., 1918, S. 111.

[27]) Committee on Public Accounts, 1916, S. 196.

[28]) Commission of Enquiry into the Royal Ordnance Factories, Woolwich, 1919.

gewesen wäre. Allmählich erfolgte daher eine gesetzliche Regelung dieser Frage. Im März 1915 wurde für diejenigen Betriebe, deren Erzeugung ganz oder teilweise beschlagnahmt war, eine Auskunftspflicht über die Kosten festgelegt und im Februar 1916 wurde auch die Prüfung dieser Angaben durch Untersuchung der Bücher und Belege gesetzlich ermöglicht.[29]) Dieses Prüfungsrecht erwies sich als unerläßlich, da viele Betriebe selbst nur unklare Vorstellungen über ihre Kosten hatten. „... die Methoden der Kostenrechnung, die wir in einigen der allergrößten Firmen anfänglich fanden, waren vollkommen veraltet".[30]) Viele konnten nur „Arbeits-Hypothesen" geben, die „bewußt oder unbewußt von dem Wunsch beeinflußt waren, ein gutes Geschäft zu machen".[31]) Für Betriebe, die durch das Munitionsministerium überwacht waren, wurde die Auskunftspflicht durch das Ergänzungsgesetz von 1916 festgelegt. Im Oktober 1916 wurde schließlich eine Verordnung erlassen, nach der „any person engaged in the production, manufacture, purchase, sale, distribution, transport, storage, shipment, of any war material ... or of any article required for or in connection with the production thereof" aufgefordert werden konnte, „to give such particulars as to his business as may be specified in the order" und der Munitionsminister usw. „may require any such particulars to be verified as they may direct." [32]) Dieser letzte Satz, der sich auch schon in der Regulation 7 befand, diente dazu, die Prüfung der Bücher zu verlangen. Angewandt wurden diese Bestimmungen jedoch vom War Office und Munitionsministerium in verschiedener Weise. Während das War Office eigentlich mit dieser Methode begonnen hatte, wurde sie vom Munitionsministerium zuerst auf breiter Grundlage durchgeführt und allmählich zum Prinzip gemacht. Dabei gingen beide verschieden vor. Das War Office beschlagnahmte meist die Erzeugung, d. h. den Teil, der zu Heereszwecken diente, wie es Regulation 7 vorschrieb und legte dann den Uebernahmepreis auf Grund der Kosten fest. Das Munitionsministerium dagegen benutzte einmal nicht die Bestimmungen des Munitionsgesetzes zur Erlangung von Auskünften über Kosten, sondern wandte sie nur an, wenn ungesetzliche Maßnahmen in bezug auf die Arbeitsverhältnisse vermutet wurden. Auch die Regulation 15 C wurde nicht zur Prüfung der Kosten benutzt, sondern nur um von den Betrieben Auskünfte über die Kosten zu erhalten, deren Richtigkeit von einem verantwortlichen Leiter des Betriebes zu bestätigen war. Im allgemeinen benutzte das Ministerium die Regulation 7, ohne jedoch die Erzeugung zu beschlagnahmen, es drohte dies nur an, falls die Firma die Prüfung der Bücher verweigerte.

Die Kontrolle des Munitionsministeriums begann bei einem der größten Ausgabeposten, Granaten. Es gelang hier auch die Preise erheblich herabzudrücken. So kosteten z. B.:

---

[29]) Defense of the Realm Regulations, Nr. 7, ergänzt durch Order 235.

[30]) Committee on Public Accounts, 1917/18, S. 113 (Munitionsminist.).

[31]) Lloyd, Experiments, S. 317.

[32]) Defense of the Realm (Consolidation) Regulations, 15 C.

Art der Granate	Kosten in Schilling 1914/15	1916	1917
4,5 Zoll	47—65	33/6	27/10
60 Pfd.	63—82	52/6	42
6 Zoll	80	70	61/6
8 Zoll	183	157	132
9,2 Zoll	262	227/6	187/6 [33])

Diese Ersparnis ist allerdings nicht vollkommen der Kostenprüfung zuzuschreiben, sondern ist teilweise die Folge veränderter Herstellungsweise und größerer Menge.

Weiter hätte z. B. das Munitionsprogramm für 1917 auf der Grundlage der Preise von 1916 etwa 43 Millionen Pfund mehr gekostet.[34])

Bei den meisten Untersuchungen zeigte sich, daß vorher zuviel gezahlt worden war. „Immer wenn wir mit genügender Genauigkeit bestimmten, wie hoch die Kosten eines Gegenstandes sein sollten, fanden wir fast stets, daß wir zuviel bezahlten." [35])

Daher wurde dieses System immer weiter ausgebaut, bis es schließlich als selbstverständlich galt, den Preis auf Grund der Prüfung der bisherigen Produktionskosten festzusetzen. Dies kam zum Ausdruck, als der parlamentarische Untersuchungsausschuß zur Prüfung der Verwendung der öffentlichen Gelder einen Tanklieferungsvertrag des Munitionsministeriums beanstandete, weil er ohne Prüfung der Produktionskosten abgeschlossen worden sei, obwohl der Preis zu hoch hätte erscheinen müssen. Die Diskussion, die sich zwischen dem Ausschuß und dem Vertreter des Ministeriums entwickelte, ist für die Preispolitik von Interesse. Die Firma hatte sich nämlich geweigert, eine Prüfung ihrer Bücher zuzulassen und das Ministerium erklärte, daß es sich um den einzigen Fall dieser Art handle. Die Prüfung wäre zwar dennoch möglich gewesen, wenn man die Erzeugung beschlagnahmt hätte, aber „in order to keep the goodwill of the firm and not to endanger ouput which was so vital, the Minister decided, that considerations of supply must prevail over those of finance ..." Ueber die Bedeutung, die der Kostenprüfung beigemessen wurde, gibt folgende Frage und ihre Beantwortung Auskunft: „You would undoubtedly have found information of value for the purpose of the contract? That is so, or valuable for bargaining purposes, or for fixing the exact price, a more scientific price." [36]) Beim Munitionsministerium bedeutete, wie diese Aeußerung zeigt, die Kostenprüfung nicht immer ein Mittel zur einseitigen Festlegung des Preises, sondern wurde manchmal nur als Verhandlungsgrundlage benutzt. Im Gegensatz dazu war das „Costings System", wie man dieses ganze Verfahren bezeichnete, das das War Office anwandte, wie Addison sagt, „tyrannisch", d. h. eine einseitige Festsetzung des Preises, zu dem die Verarbeitung zu erfolgen hatte.

---

[33]) Committee on Public Accounts, 1917/18, S. 115.

[34]) War Cabinet Report, 1917, S. 78.

[35]) Addison, Politics from within, I, S. 111.

[36]) diese Verhandlungen sind enthalten in „Committee of Public Accounts, Report, 1919, S. 182 ff.

Greifbare Ergebnisse hatte das System des Munitionsministeriums erst etwa 1916/17 zu verzeichnen. Seine Wirksamkeit machte sich dann aber deutlich bemerkbar an dem Unterschied der Preise des Ministeriums gegenüber denen der Admiralität, die dieses System noch nicht eingeführt hatte: „Die Preise, die von der Admiralität für Granaten und anderes Kriegsgerät gezahlt wurden, zeigen keine solche Herabminderung, ... wie sie vom Munitionsministerium durchgeführt wurde." [37])

Eine folgerichtige Durchführung des Kostensystems hätte eigentlich zu Einzelpreisen führen müssen. Tatsächlich bildet jedoch der Einheitspreis die Regel, da schon der Mangel an Fachleuten der Prüfung aller Betriebe entgegentrat, so daß man sich auf die typischen beschränken mußte. Dabei suchte man nach Möglichkeit, nicht gerade den teuersten für die Preisbestimmung ausschlaggebend werden zu lassen, sondern einen Preis festzusetzen, der der Masse der Produzenten gerecht wurde und gestand den teureren wenn nötig eine Sonderbehandlung zu. Daneben gab es aber auch in einigen Fällen Gruppenpreise. So bei Militärstiefeln, wo die Betriebe nach Kostengruppen eingeteilt wurden, eine Einteilung, die hier aber im wesentlichen mit einer Teilung nach Gebieten zusammenfiel. Wichtiger ist die Festsetzung von Gruppenpreisen bei Granaten, wo die Betriebe nach der Höhe der Erzeugung in Preisgruppen eingeteilt wurden, die sich zwischen 200 und 1500 Stück bewegten, je nach der wöchentlichen Erzeugung. Dabei schloß man, im großen und ganzen sicher zu Recht, aus der Höhe der Erzeugung auf die Kostenhöhe und vermied dadurch die Prüfung der Kosten aller Betriebe. Für jede Gruppe wurde dann ein verschieden hoher Preis festgelegt. Bei ausgesprochenen Spezialerzeugnissen, wie z. B. Geschützen, ließen sich auch Einzelpreise bilden, sonst aber ist der Einheitspreis die Regel, so daß das Kostensystem nicht die Ausschaltung des Sondergewinns der Betriebe mit niedrigen Kosten bewirkte.

Neben dieser Preisfestsetzung auf Grund der bisherigen Kosten findet sich auch eine laufende Kostenprüfung bei sogenannten Kost- und Gewinnverträgen. Diese kommen in der Hauptsache bei Ausbesserung und beim Bau von Schiffen vor, außerhalb der Marine in größerem Umfang nur bei Häuserbauten. Da sie in England, ebenso wie in Deutschland (hier z. B. bei Schiffsbauten und Reparaturen von Geschützen) nur selten auftreten, sollen sie nur kurz behandelt werden. Die Mängel solcher Vereinbarungen waren schon vor dem Kriege erkannt und 1903 wurden sie daher für die Marine abgeschafft. Während des Krieges ließen sie sich in einigen Fällen jedoch nicht vermeiden, besonders bei Bauten nicht, da sich während der langen Herstellungsdauer die Kostengrundlage erheblich ändern konnte. Trotz der Kontrollmaßnahmen, die angewendet wurden, Ueberwachung der Ausführung, laufende Kontrolle der Bücher usw. war es schwierig, die Angemessenheit der Preise und Löhne zu beurteilen, so daß dieses System nach Möglichkeit vermieden wurde. Später wurden einige Aenderungen eingeführt: der Gewinn wurde so mit den Kosten verbunden, daß er mit sinkenden Kosten stieg und wenigstens hinsichtlich des Gewinnsatzes wurde eine Konkurrenz eingeführt. Schließlich wurde auch Material von der Beschaffungsstelle selbst geliefert, um hier Uebervorteilungen auszuschließen.

Gegenüber dem anderen Verfahren tritt diese Methode jedoch zurück.

[37]) Comittee on Public Accounts, 1916, S. IX.

3. Vereinigte Staaten. Wie in den anderen Ländern wurde auch hier die Tatsache entscheidend, daß der freie Wettbewerb infolge des großen und dringenden Bedarfs nicht zur Geltung kommen konnte. Indessen entwickelte sich dadurch in Amerika eine Art der Preisbildung, die, wie eben erwähnt, sonst nur als Ausnahme auftrat, die Preisfestsetzung auf Grund der tatsächlichen Herstellungskosten zuzüglich eines „angemessenen" Gewinns. Diese Form der Preisfestsetzung, die in Deutschland und England nur bei Bauten und Ausbesserungen auftrat, findet sich in Amerika bei allen Arten von Kriegsmaterial, z. B. Gewehren, Granaten, Geschützen, Motoren usf. So kennzeichnet ein Bericht die Lage folgendermaßen: „Diese Verträge (die Kriegsverträge, d. V.) wurden in der Regel nicht unter Wettbewerbsverhältnissen abgeschlossen. Viele waren solche, die als Kost- und Gewinn-Verträge bekannt sind." [38]) Diese Entwicklung lag durchaus nicht im Sinne der Beschaffungsstellen, sondern wurde ihnen nahezu aufgezwungen. „Die Abteilung hätte es bei weitem vorgezogen, alle Verträge zu festen Preisen abzuschließen",[39]) und obwohl die Ermächtigung zum Abschluß von Kost- und Gewinnverträgen vorlag, wurden von der Marine Angebote zu festen Summen verlangt, worauf sich jedoch kein Lieferer einließ. Drei Gründe sind es besonders, die für diese Preisbildung maßgebend wurden: 1. Bei langer Herstellungsdauer sind die Produzenten abgeneigt, sich im Voraus auf einen bestimmten Betrag festzulegen, da sich die Entwicklung der Selbstkosten im Kriege schwer voraussehen läßt, 2. Die Vereinbarung, die Kosten zahlen zu wollen, macht langwierige Verhandlungen über den Preis überflüssig, beschleunigt den Vertragsabschluß und damit die Arbeit, 3. Wenn es sich um eine ungewohnte Produktion handelt, lassen sich die Kosten im voraus schwer bestimmen. Kost- und Gewinnverträge steigern die Bereitwilligkeit, eine derartige Produktion zu übernehmen.

Gerade dieser Grund mußte der amerikanischen Industrie, die an Kriegsproduktion nicht gewöhnt war, diese Vertragsform als besonders wünschenswert erscheinen lassen, da sie dem Unternehmer das Risiko für die Produktion weitgehend abnahm.

Die Mängel solcher Vereinbarungen waren auch den Beschaffungsstellen klar. „Die Einwände gegen diese (Vertrags-) Art werden durchaus anerkannt, es sind in der Hauptsache die Schwierigkeit, die „wirklichen Kosten" zu bestimmen und die Tatsache, daß die Lieferer angereizt werden, ihre Gewinne durch Erhöhung der Kosten zu steigern", aber „die offensichtlichen Nachteile der Kost- und Gewinnverträge waren unvermeidlich wegen der dringenden Not",[40]) „Time was short and the market for labor and materials extraordinarily unstable . . ., [41]) so begründet das War Department die Einführung solcher Verträge.

Bei dieser Preisbildung sind zwei Formen möglich. Entweder der Gewinn wird in einem bestimmten Prozentsatz der Kosten ausgedrückt,

---

[38]) Senate Report, Filing of Statements on Contracts, S. 1.

[39]) Navy Dept. Report, 1917, S. 31.

[40]) Navy Dept., Report 1919, S. 98.

[41]) War Dept., Report, 1918, S. 1279.

oder es wird ein fester Betrag als Gewinn ausgemacht. Anfänglich benutzte man meist die erste Form, später suchte man zur zweiten überzugehen.

Die Nachteile der ersten Form sind besonders groß. Zwar wird in beiden Fällen dem Hersteller der Reiz zur Sparsamheit genommen, aber im ersten Fall ergibt sich das äußerst ungünstige Verhältnis: je höher die Kosten, desto größer der Gewinn. Hinzu tritt nun die Schwierigkeit, die richtigen Kosten zu ermitteln, und hier setzt eigentlich die Staatskontrolle ein. Die nötige Ergänzung solcher Preisbildung ist eine Organisation zur Ueberwachung der Kosten. Die Grundlage dieser Kostenkontrolle bildete eine Aufteilung und Erklärung der Kostenrechnung, die die einzelnen Posten erläuterte und nach der der Hersteller sich zu richten hatte. Auf Grund dieser Vorschriften stellten sowohl der Liefernde als auch die Beschaffungsstelle laufend Selbstkostenrechnungen auf, die dann miteinander verglichen wurden. Einheitssysteme der Buchführung wurden jedoch nicht verlangt, aber „auf einem gewissen Mindestmaß wurde bestanden",[42]) wenn die Buchhaltung mangelhaft war. Der Hersteller mußte von Zeit zu Zeit Berichte über die Kosten machen und damit dies leichter möglich war, sollten über die Staatsaufträge gesondert Buch geführt und besondere Lohn-, Bankkonten usw. angelegt werden. Die Richtigkeit wurde von Cost Inspection Officers geprüft, die zu dem betreffenden Werk gesandt wurden. Die Ueberwachung erstreckte sich hauptsächlich auf folgende Posten: Höhe und Angemessenheit der Löhne, der Rohstoff- und Maschinenpreise, Rabatte, Notwendigkeit und Methoden der Einkäufe, Verteilung und Angemessenheit der Generalunkosten. Größere Ausgaben sollten in der Regel nicht ohne Zustimmung der Beschaffungsstelle geschehen.

Die Kostenkontrolle wurde eingehend durchgeführt, trotzdem litt sie an demselben Mangel, der sich auch in England bei dieser Preisart gezeigt hatte. Die formelle Richtigkeit zu prüfen, war zwar verhältnismäßig leicht, d. h. es war möglich festzustellen, ob die betreffende Zahlung in der angegebenen Höhe tatsächlich geleistet worden war, aber materiell zu entscheiden, ob ein derartiger Preis überhaupt angemessen war usw., erwies sich fast immer als zu schwierig. Gerade die Dringlichkeit der Aufträge, die überhaupt erst ihre Einführung veranlaßt hatte, mußte einer solchen materiellen Prüfung im Wege stehen, weil ein Einspruch, etwa gegen die Einstellung von Arbeitern zu bestimmten Löhnen, die als unangemessen angesehen wurden, u. U. die Arbeit zum Stocken gebracht hätte. Die Erfolge dieser Preisfestsetzung sind daher unbefriedigend gewesen. Dieser Eindruck erwuchs schon während des Krieges in der Oeffentlichkeit und daß auch den Beschaffungsstellen selbst nicht ganz wohl bei diesem Verfahren war, darauf deuten schon die immer wiederkehrenden Bemerkungen, daß derartige Verträge wegen ihrer Mängel in Zukunft vermieden werden würden.

Daß bei diesen Abmachungen große Verdienste gemacht wurden, zeigte sich schon während des Krieges. So wurde z. B. der Motorenpreis einer Gesellschaft, der sich anfänglich auf $ 6000 stellte, auf $ 5000 und schließlich auf $ 4000 herabgesetzt, wobei wahrscheinlich immer noch $ 1000 verdient wurden.[43]) Ziemlich üble Erscheinungen, besonders bei

[42]) Navy Dept.. Report, S. 676 (1918).
[43]) Crowell, Government War Contracts, S. 241.

den Bauten, brachte dann auch der Bericht des „Committee on Expenditures in the Ordnance Dept." nach dem Kriege zum Vorschein. Es zeigte sich, daß mangelnde Sorgfalt dem Staat schlechte Bauten für teures Geld aufgehalst hatten. Für Bauten wurde daher diese Vertragsart, soweit der Gewinn in einem bestimmten Prozentsatz ausgedrückt war, verboten.

Alles in allem zeigt sich hier also eine Preisart, die jedem Betrieb seinen eigenen Preis zubilligt, ganz im Unterschied zu den sonst üblichen Verfahren. Sie könnte daher die Differentialrente beseitigen, die so oft zum Stein des Anstoßes wird, wenn sie nicht so viel Mängel hätte, daß diese Eigenschaft völlig verdeckt wird. Die umfassende Anwendung dieser Preisfestsetzungsmethode in den Vereinigten Staaten ist als reine Notmaßnahme zu werten. Es war preismäßig der Weg des geringsten Widerstandes, dem Produzenten auf jeden Fall die Erstattung seiner Kosten zu sichern und ihm so das Wagnis der neuen und ungewohnten Produktion abzunehmen. Bei längerer Kriegsdauer hätte sich an Stelle dieses Notbehelfs sicher ein anderes Verfahren durchgesetzt. So bietet die Preisfestsetzung der Vereinigten Staaten positiv wenig neues, nur ihre Mängel sind lehrreich. Es soll natürlich hierbei nicht verschwiegen werden, daß es auch Gebiete gab, auf denen diese Preisfestsetzung nicht angewandt wurde, aber gerade bei dem typischen Kriegsmaterial spielt sie eine große Rolle.

4. Die Beschränkung der Differentialrente und des Gewinns

Aus dem Einheitspreis und den verschieden hohen Herstellungskosten der einzelnen Betriebe ergibt sich für viele Betriebe ein Sondergewinn, die Differentialrente. Sie gewinnt im Kriege eine besondere Bedeutung. Aus den vorigen Abschnitten ergibt sich, daß die meisten staatlichen Preise Einheitspreise waren, die auf die besondere Kostenlage des einzelnen Betriebs keine Rücksicht nahmen. Während nun aber die Differentialrente bei freier Preisbildung ein Geschenk des Marktes ist, das dem Tüchtigen zufällt, ohne daß es als unbillig empfunden wird, gewinnt die Differentialrente durch die amtliche Preisfestsetzung so etwas wie eine staatliche Anerkennung und damit beginnt der Streit um sie. Gerade die Kriegswirtschaft hat gezeigt, daß die Herstellungskosten für ein Gut in ganz unerwarteter Weise außerordentlich schwanken, wie besonders die Untersuchungen der Federal Trade Commission zeigten. Bei der Feststellung eines einheitlichen Preises muß im Kriege stets die Neigung bestehen, die Grenzkosten zur Richtschnur zu nehmen, um die Erzeugung nicht zu schädigen. Je mehr ein Land auf sich selbst angewiesen ist, desto stärker wird diese Tendenz sich auswirken. Dadurch fällt den mit niedrigen Kosten arbeitenden Betrieben ein Sondergewinn zu, der oft als ungerechtfertigt oder doch als Mangel der staatlichen Preisregelung bezeichnet wird. Zu diesem Gedankengang ließe sich zunächst sagen, daß dieselbe Erscheinung eben auch in der Friedenswirtschaft besteht und daß die staatliche Regelung hier nichts neues schafft. Dieser Gedanke, den besonders Lloyd anführt, läßt sich aber nur dort vertreten, wo die Produktionsverhältnisse sich nicht ändern. Wird die Erzeugung ausgedehnt, werden Werke zur Herstellung von Kriegsmaterial herangezogen, die früher keins herstellten, oder werden alte Betriebe erweitert, ohne daß

geschulte Arbeitskräfte in genügender Anzahl verfügbar sind, so ist die Folge eine Steigerung der Grenzkosten. Wird diese mit einer Preissteigerung verbunden, so fällt vielen Unternehmen tatsächlich ein erhöhter Gewinn zu, den sie sonst nicht erhalten hätten. Obwohl hier eine Quelle von Kriegsgewinnen liegt, die in der Oeffentlichkeit Mißstimmung hervorrief, bereitete eine befriedigende Regelung dieser Verhältnisse erhebliche Schwierigkeiten. Abgesehen davon, daß man diese Rente gar nicht immer beseitigen wollte, weil damit der Anreiz zur Verbesserung der Produktion verloren ging, ist auch die Durchführung wirksamer Maßnahmen ziemlich schwierig. Die Mittel zur Beschränkung der Differentialrente und damit auch des Gewinns überhaupt können einmal ausgehen vom Einzelpreis. Dabei ist folgendes möglich:

1. Die Berechnung der Preise nach den Kosten des betreffenden Unternehmens unter Aufschlag eines bestimmten Gewinnsatzes, also die Bildung von Einzelpreisen. Dieser Weg, der die Differentialrente zum Verschwinden bringt, erfordert eine große Kostenprüfungsorganisation, die während des Krieges nicht aufzubauen war. Er ist deshalb fast nie benutzt worden, wie sich gezeigt hat.

2. Leichter ist schon die Zusammenfassung der Betriebe nach Kostengruppen und die Schaffung von Gruppenpreisen. Nach einmaliger Prüfung der Kostenlage jedes Betriebs und seiner Zuteilung zu einer bestimmten Gruppe genügt die Prüfung der Kosten typischer Betriebe, um zu Preisfestsetzungen zu gelangen. Die zu leistende Arbeit ist daher geringer. Auch dieser Weg ist nur selten beschritten worden, weil er ebenso wie der erste für die gleiche Leistung verschiedene Preise festsetzt, was zu Schwierigkeiten beim Absatz führt, worüber unten noch zu sprechen ist. Am bedeutsamsten ist hier wohl das Beispiel der englischen Granatenproduktion, wo die Betriebe nach der Leistungsfähigkeit in Preisgruppen geteilt wurden.

3. Die Zusammenfassung der Hersteller und die Durcheinanderrechnung der Preise, wobei jeder auf Grund eines bestimmten Schlüssels am Gewinn beteiligt wird. Dieser Weg ist in Deutschland z. B. in der Schuh- und Seifenindustrie beschritten worden, während in Amerika diese Pool-Bildung ausdrücklich als zu umständlich abgelehnt wurde. Der Vorteil hierbei ist, daß der Verkaufspreis einheitlich wird, die Schwierigkeit, daß ein erheblicher Eingriff in den Aufbau der Industrie nötig wird.

4. Eine Abschwächung der Differentialrente wird schließlich bewirkt durch die Festsetzung niedriger Preise und die Sonderbehandlung der Betriebe mit hohen Kosten, die sich bei den Rohstoffpreisen ja ziemlich oft feststellen ließ.

Bis auf den letzten Fall sind alle diese Möglichkeiten von ziemlich geringer praktischer Bedeutung gewesen. Die beiden ersten Fälle, in denen das Kostenprinzip rein bzw. abgeschwächt durchgeführt wird, bergen neben der Schwierigkeit der umfassenden Kostenermittlung noch die besondere Erschwerung, daß sie für die gleiche Leistung verschiedene Preise festsetzen, so daß zwischen Erzeuger und Abnehmer noch eine Ausgleichsstelle geschaffen werden muß, die einen einheitlichen Preis schafft, da sonst die Absatzverhältnisse gestört werden. Entweder die Industrie wird zusammengeschlossen (Fall 3), oder der Staat übernimmt die gesamte Er-

zeugung, wie es vor allem bei Kriegsmaterial der Fall ist. Jedoch liegt die Schwierigkeit, derartige Ausgleichsstellen während des Krieges für die gesamte Industrie zu schaffen, auf der Hand, so daß tatsächlich, wie sich bei allen Ländern eben zeigte, der Einheitspreis die Regel bildet.

Bedeutend leichter durchzuführen als diese Maßnahmen ist die Beschränkung des Jahresgewinns. Solche Beschränkungen finden sich in verschiedenen Formen:

a) Der Vorkriegsgewinn oder ein anderer bestimmter Gewinnsatz wird als Gewinn während des Krieges festgesetzt. Dies findet sich in England bei den Kohlengruben, den Eisenerzbergwerken, Mühlen und Eisenbahnen, die vom Staate übernommen wurden und denen der Vorkriegsgewinn sogar garantiert wurde.

b) Der Kriegsgewinn darf den Friedensgewinn höchstens um einen bestimmten Prozentsatz übersteigen. Diese Bestimmung galt in England für die überwachten Betriebe nach dem Munitionsgesetz.

c) Die Besteuerung des Kriegsgewinns, die im Endergebnis auf dasselbe hinausläuft wie Fall b), nur daß ihr Aufbau in der Regel verwickelter ist. Eine derartige Steuer wurde, abgesehen von den Vorschriften des Munitionsgesetzes, zuerst 1915 in England eingeführt, 1916 in Deutschland und 1917 in den Vereinigten Staaten, wo jedoch schon 1916 eine „Munitions Manufacturers Tax" bestand.

Die Kriegsgewinnsteuer war in allen Ländern das Hauptmittel zur Beschränkung der Gewinne, die Differentialrente traf sie allerdings nur durch eine höhere Besteuerung der größeren Gewinne. In England wirkte daneben jedoch noch das Kostensystem preisbeschränkend. Auf diese Beschränkung des Jahresgewinns wurde stets verwiesen, wenn der Einheitspreis wegen seiner Mängel angegriffen wurde. Zum Teil konnte die Steuer sicher als geeignete Ergänzungsmaßnahme betrachtet werden, da sie gegenüber den anderen Mitteln verhältnismäßig einfach ist und sich auf eine bestehende Organisation, die Steuerbehörden, stützen kann. Sie hat jedoch auch erhebliche Mängel. Einmal bedeutet sie nur ein überflüssiges Hin und Her von Geld zwischen dem Staat und der Industrie. Ferner aber hat sie keine Wirkung auf die Preise und kann, weil sie notwendigerweise immer erst hinterher kommt, eine steigende Preisentwicklung nicht verhindern, weil sie der Industrie die Möglichkeit gibt, für Güter ohne Preisregelung höhere Preise als bisher zu bewilligen. Die Aussicht, den Gewinn zu einem Teil doch wieder abführen zu müssen, kann die Neigung verstärken, bei der Gewährung von Preisen und Löhnen großzügig zu verfahren und dadurch zu einer dauernden Erhöhung des Preisniveaus führen. Vom währungspolitischen Standpunkt ist die Kostenkontrolle und die auf ihr aufgebaute Preisregelung besser, weil sie die Vergrößerung des Zahlungsmittelumlaufs wirksam beschränken kann. Demgegenüber hat nun aber wieder die Beschränkung des Jahresgewinns einen anderen Vorteil, der besonders bei der Gewinnkontrolle der überwachten Betriebe in England deutlich wurde. Sie ist das für jeden verständliche und deutlich sichtbare Zeichen, daß der Staat gewillt ist, die Ausnutzung des Krieges zu Gewinnzwecken zu unterbinden. Eine derartige Maßnahme wird von jedem verstanden, um so mehr, wenn sie in einer möglichst einfachen Form durchgeführt wird, wie bei den überwachten Betrieben. Die Kostenkontrolle geht demgegenüber mehr im Verborgenen vor sich. Die Erklärungen, die

der Oeffentlichkeit gegenüber abgegeben werden, daß alles geschehe, um die Kosten niedrig zu halten, werden als zu selbstverständlich angesehen, um großen Eindruck zu machen. Außerdem bietet bei der Kostenkontrolle die Verringerung der Stückkosten bei steigender Erzeugung deshalb eine gewisse Schwierigkeit, weil sie sich mit Sicherheit erst hinterher feststellen läßt, so daß den Unternehmen durch die Erhöhung der Erzeugung inzwischen Gewinne zugeflossen sind, die sich nur durch eine Heranziehung des Jahresgewinns verringern lassen.

Völlig befriedigend ist daher nur eine Regelung des Einzelpreises und des Jahresgewinns zugleich, ganz gleich ob die Differentialrente ausgeschaltet werden soll oder nicht. Am nächsten kam dieser Forderung die englische Preispolitik.

5. Zusammenfassung.

Der Ueberblick über die Preispolitik ergibt, bei allen Unterschieden, wenigstens in den Mitteln der Preispolitik eine weitgehende Aehnlichkeit. Bei den Rohstoffen bleibt von der großen Fülle der Möglichkeiten der Preisfestsetzung mit verschwindenden Ausnahmen nur der einheitliche Höchstpreis übrig. Diese Preisform drängte sich überall fast von selbst auf, weil einmal eine Beschränkung nach oben nötig war, weiter aber eine Organisation zur Festsetzung von Einzelpreisen und zum Ausgleich dieser Vielzahl zu einem einheitlichen Preis, nicht vorhanden war und auch nicht geschaffen werden konnte. Diese gleichlaufende Entwicklung läßt vermuten, daß die Einwände, die in allen Ländern gegen die staatliche Preisregelung erhoben wurden, doch an wesentlichen Punkten vorbeigesehen haben müssen. Wenn in den Vereinigten Staaten ein ausgedehntes Höchstpreissystem eingeführt wurde, so entsprang dies gerade hier sicher nicht der Ueberzeugung von der Allmacht des Staates, sondern der Notwendigkeit, eine völlig regellose Preisentwicklung zu beschränken. Denn wenn von einer Woche zur anderen ganz willkürliche Preiserhöhungen vorgenommen wurden, so läßt sich dies zur Not zwar mit der zunehmenden Verknappung infolge des ebenso sprunghaft steigenden Bedarfs erklären. Das bedeutet aber noch nicht, daß diese Entwicklung, nur weil sie eben einen zureichenden Grund hatte, auch ohne weiteres hingenommen werden mußte. Eine solche Stellungnahme, die den Staatseingriff ablehnt, hätte dann ihre Berechtigung, wenn die Preisentwicklung in sich selbst heilende Kräfte geborgen hätte, wie es die klassische Theorie annahm. Die Voraussetzungen, von denen diese dabei ausging, die Steigerungsfähigkeit des Angebots, waren in der Kriegswirtschaft jedoch nicht oder nur beschränkt gegeben, fast immer mußte das Angebot zur Nachfrage in einem dauernden Mißverhältnis stehen, das den Preis immer weiter nach oben getrieben hätte, ohne daß eine ausgleichende Vermehrung des Angebots hätte einsetzen können. Die Schwäche der Höchstpreispolitik lag nicht darin, daß sie das freie Spiel der Kräfte verhinderte, sondern in ihrem Kampfe mit der Inflation, worauf besonders Cassel hingewiesen hat: „Hier soll nur auf die Versuche aufmerksam gemacht werden, die „Teuerung zu mildern", die von allen Regierungen unternommen wurden, während sie gleichzeitig durch ihre Inflationspolitik alle Preise in die Höhe trieben." [44]) Dieser Kampf

[44]) Cassel, Das Geldwesen nach 1914, S. 24.

mit der Geldvermehrung mußte die Preispolitik in eine schwierige Lage bringen, da die Höchstpreise allmählich mit dem steigenden Kostenniveau oder der Zahlungsfähigkeit in Widerspruch gerieten. Der einzige Weg, den Anschluß an die tatsächliche Lage nicht zu verlieren, bestand darin, die Höchstpreise von Zeit zu Zeit heraufzusetzen oder die gestiegenen Kosten durch Zuschüsse wieder auszugleichen. Ein Heilmittel gegen die Inflation war die Höchstpreispolitik nicht. Sie festigte die Preisverhältnisse nur für einige Zeit, schaltete die Wirkung der Geldvermehrung also vorübergehend aus, um sie dann mit einem Ruck spürbar werden zu lassen. Sie verhinderte dadurch oder milderte wenigstens spekulatives Hin und Her der Waren. Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern ergeben sich dabei insofern, als England im Gegensatz zu den anderen im wesentlichen in seiner Preispolitik vom Weltmarktpreis abhängig war und daher immer darauf achten mußte, daß die Zufuhr infolge zu niedriger Preise nicht „eintrocknete". In der Methode, die zur Preisfestsetzung angewandt wurde, stehen die Vereinigten Staaten mit ihrer genauen Kenntnis der Kostenlage und dem Grundsatz der Massenlinie was Klarheit und, wenn man so will, „wissenschaftliche" Festsetzung des Preises anlangt, an erster Stelle.

Bei den F e r t i g w a r e n finden sich bei den einzelnen Ländern dagegen erhebliche Unterschiede. Zwar streben alle zum gleichen Ziel, die Kosten zur Preisgrundlage zu machen, aber befriedigend gelöst wurde diese Aufgabe nur in England, während in den Vereinigten Staaten in großem Umfange eine Preisfestsetzung verwendet wurde, die von ihren eigenen Urhebern als unzulänglich bezeichnet werden mußte. In Deutschland verhinderte das Hervorkehren der Mengenfrage die Bindung der Preise an die Kosten, nachdem gegenüber den Preisverhältnissen bei Kriegsbeginn schon Erfolge zu verzeichnen waren. Diese Entwicklung war auch vom währungspolitischen Standpunkt aus zum großen Nachteil der Kriegswirtschaft.

In Deutschland und England bildet auch hier der Einheitspreis die Regel, so daß sich für die Betriebe mit niedrigen Kosten Sondergewinne ergeben mußten, die man steuerlich zu erfassen suchte. Auch dieses Prinzip wurde zuerst von England eingeführt, das z. T. sogar soweit ging, einigen Industriezweigen einen festen Gewinn zu garantieren, ein Verfahren, das wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Entwicklung der Industrie nicht vorteilhaft ist.

VI. Entwicklungstendenzen der Kriegswirtschaft.

In der Kriegswirtschaft lassen sich deutlich drei große Tendenzen verfolgen, die Tendenz zur Zentralisierung der Leitung und Dezentralisierung der Ausführung, die Tendenz zur Verbandsbildung, wobei Verband im weitesten Sinne zu fassen ist, nicht nur z. B. Kartelle, und die Tendenz zur Vertiefung und Erweiterung der Kontrolle. Diese Tendenzen haben sich im Laufe der Untersuchung auf allen Gebieten gezeigt, so daß es sich in der Regel erübrigen wird, ins Einzelne gehende Beispiele zu geben. Ebenso steht es umgekehrt mit der Tatsache, daß diese Tendenzen sich nicht durchsetzen konnten. Es lassen sich stets auch Ausnahmen feststellen von den hier geschilderten Entwicklungsrichtungen, die aber die Bedeutung der Regel nicht umstoßen können.

1. Zentralisierung der Leitung und Dezentralisierung der Ausführung.

Die Kriegswirtschaft ist von dem Streben gekennzeichnet, die Leitung der Wirtschaft immer mehr an einer Stelle zusammenzufassen. Diese Bewegung ergab sich aus den Unzuträglichkeiten, die durch eine Vielzahl von Stellen ohne einheitliche Leitung hervorgerufen wurden. Nach drei Richtungen läßt sich diese Zentralisierung verfolgen, beim Angebot, bei der Nachfrage und bei den eigentlichen Bewirtschaftungsbehörden.

Die Zentralisierung des Angebots tritt hervor in der Bildung von Liefergemeinschaften und überhaupt in der Mitwirkung der Industrieverbände bei der Beschaffung, die sich bei der Untersuchung der Einwirkung des Krieges auf das Beschaffungswesen zeigte. Im Ergebnis ließ sich dabei feststellen, daß häufig die Verteilung der Aufträge nicht mehr durch Verhandlungen mit dem einzelnen Unternehmer vor sich geht, sondern daß ein Verband, der über die Leistungsfähigkeit seiner Mitglieder unterrichtet ist, die Aufträge an diese verteilt oder doch in irgendeiner Form, und sei es nur beratend, dabei mitwirkt. Es stehen sich in zunehmendem Maße nicht mehr Staat und Einzelunternehmer, sondern Staat und Unternehmerverband gegenüber.

Noch deutlicher zeigte sich die Zentralisierung der Nachfrage in der Zusammenfassung der Beschaffungsstellen. Die Mißstände, die durch die zersplitterten Beschaffungsbehörden bei Kriegsbeginn hervorgerufen wurden, waren so offensichtlich, daß es in der Folgezeit zu einer immer weiteren Zentralisierung der Beschaffung und damit der Nachfrage nach Kriegsmaterial kam. Zu einer völligen Verschmelzung der Beschaffungsstellen ist es allerdings in keinem Lande gekommen, aber das Bestreben nach einer Zusammenfassung machte sich überall bemerkbar und führte zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Beschaffung.

Am bedeutsamsten für uns ist nun aber die Zentralisierung der Wirtschaftsregelung selbst. Es erscheint zwar als selbstverständlich, daß nicht mehrere Stellen zugleich ein und denselben Gegenstand bewirtschaften können, aber trotzdem ist auch ein solches Nebeneinander vorgekommen, wenn auch nur als Ausnahmefall. Dies trifft z. B. für die deutsche Kohlenwirtschaft zu, wo bis 1916 verschiedene Stellen das Beschlagnahmerecht ausübten, was die Maßnahmen der Hauptbewirtschaftungsstelle teilweise zunichte machte. Aehnlich stand es mit dem Recht des „Kommandierens" in Amerika, das verschiedenen Stellen zustand, was zu Verwirrungen führte, da sie es nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten ausübten. Die Mängel einer solchen Zersplitterung zeigen sich jedoch so deutlich, daß sie meist nur einen vorübergehenden Zustand bildet und durch Zusammenfassung der Verfügungsgewalt an einer Stelle beendet wird. Die Zentralisierung der Kontrolle geht jedoch noch weiter. Nicht nur die Gewalt über den einzelnen Produktionsfaktor wird in eine Hand gelegt, sondern vor allem in Deutschland und England wurden große Behörden errichtet, die alle, oder doch die wichtigsten Regelungsstellen zusammenfaßten und sowohl die Kontrolle über die Arbeitskräfte und Rohstoffe ausübten, als auch gleichzeitig die wichtigsten Beschaffungsstellen umfaßten. Diese Behörden suchen grundsätzlich die volle Verfügungsgewalt in ihre Hände zu bekommen und jede Nebeneinwirkung auszuschließen oder von sich abhängig zu machen.

Mit einer solchen Zentralisierung wird jedoch in die Hände einer Stelle eine so große Aufgabe gelegt, daß sie ihr in der Regel nicht gewachsen ist. Es tritt daher eine gewisse Teilung ein: die Leitung der Wirtschaft, die letzte Entscheidung über das, was geschehen soll, bleibt der Zentralstelle vorbehalten, die Ausführung dieser Richtlinien und damit oft auch weniger wichtige Entscheidungen in Bewirtschaftungsfragen, werden nach Möglichkeit besonderen Organen übertragen. Die Hauptbehörde ist gewissermaßen das Gehirn, der Denkapparat der ganzen Wirtschaftsregelung, die anderen Stellen sind die Hände, die den Plan in die Wirklichkeit umsetzen. Zu diesem Zwecke werden bestimmte, fest umgrenzte Aufgaben irgendwelchen anderen Stellen, staatlichen Organisationen oder Industrieverbänden, übertragen und ihre Durchführung von der Zentralstelle nur überwacht. Als Beispiele sei an die deutschen Rohstoffgesellschaften und Industrieverbände erinnert, denen der kaufmännische Teil der Bewirtschaftung bzw. mitwirkende Aufgaben übertragen wurden. In den Vereinigten Staaten finden wir z. B. im War Labor Policies Board eine Behörde, die die Richtlinien der Arbeitspolitik, z. B. auch den Lohn, bestimmen sollte, während die Verwirklichung dieser Pläne den einzelnen Regierungsstellen übertragen wurde. Aehnlich steht es mit der Teilnahme der Trusts an der Bewirtschaftung der Rohstoffe, die sie unter Kontrolle des War Industries Board vornahmen. Auf dasselbe laufen letzten Endes auch die Aufgaben der Regional Advisors hinaus. In England finden wir die Boards of Management, die die Granatenproduktion kontrollieren und bei der Verteilung der Rohstoffe ebenso wie in den anderen Ländern eine Mitwirkung von Industrie- und besonders Händlerverbänden, die als Agenten des Staates tätig waren. Lloyd spricht hier von einem „system of centralized planning and decentralized execution",[1]) ein Ausdruck, der noch

[1]) Lloyd, a. a. O., S. 280.

deutlicher als die „Zentralisierung der Leitung" das wiedergibt, worum es sich hier handelt. Gegen Ende des Krieges nahm, wie er schreibt, eine „neue Form von selbstverwaltenden Händlervereinigungen" den Platz des „selbstherrlichen Regimes" ein, mit dem die Regelung begonnen wurde.[2])

Es zeigt sich also in allen Ländern das Bestreben, die eigentlichen Planungsaufgaben in einer Hand zu vereinigen, alles andere aber, vor allem die Verwirklichung dieser Pläne, abzustoßen und anderen Stellen zur Ausführung zu übertragen, unter Kontrolle der Tätigkeit dieser Organe.

2. Die Verbandsbildung.

Aus dem eben Gesagten ergibt sich schon ein zweiter, wesentlicher Zug der Kriegswirtschaft. Wenn bestimmte Aufgaben anderen Stellen zur Ausführung übertragen werden sollen, so müssen solche Stellen erst einmal vorhanden sein. Dabei ergeben sich zwei Möglichkeiten. Entweder es werden staatliche bzw. halbstaatliche Gebilde geschaffen oder aber die Industrie selbst wird zur Mitwirkung herangezogen. Der letzte Weg ist einfacher, weil er den Staat von Arbeit entlastet. Daraus ergibt sich die Tendenz, schon bestehende Industrieverbände zur Mitarbeit heranzuziehen oder, falls keine bestehen, neue zu gründen. Diese Verbände umfassen im Gegensatz zu denen der Vorkriegszeit in der Regel alle Mitglieder eines Industriezweigs, denn Außenseiter konnten sich praktisch, wegen der Benachteiligung, die sie durch ihr Abseitsstehen bei der Bewirtschaftung erfahren hätten, nicht halten.

Diese Erscheinung, die Verbände bei der Regelung heranzuziehen, ist uns auf allen Gebieten der industriellen Kriegswirtschaft begegnet. Bei der Regelung der Arbeitsverhältnisse werden die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände zur Mitwirkung herangezogen, bei der Auftragsverteilung Lieferverbände, bei der Rohstoffwirtschaft vor allem die Kartelle, in den Vereinigten Staaten die Trusts. Ueberall trat die Bedeutung der Organisation der Industrie hervor, und in allen Ländern wurde an die Bildung solcher Verbände gegangen, falls sie nicht bestanden. Der große Vorteil der deutschen Kriegswirtschaft lag darin, daß die deutsche Industrie schon weitgehend zusammengefaßt war. In den Vereinigten Staaten machte sich dagegen das Fehlen von Verbänden, wo keine Trusts die Erzeugung kontrollierten, bemerkbar. „Es zeigte sich jedoch bald, daß diese „Commodity Sections" (des WIB, d. Verf.) ihrerseits große Schwierigkeiten hatten, unmittelbar mit den sehr zahlreichen konkurrierenden Einheiten in Verbindung zu treten, aus denen sich die meisten Industriezweige zusammensetzten. Die Lage erforderte eine Reihe von Gruppen, die vor den Commodity Sections und den ausführenden Abteilungen des Board die Interessen aller Mitglieder des Industriezweiges vertreten konnten, der von einer Kriegsmaßnahme betroffen werden sollte." [3]) Die Handelskammer der Vereinigten Staaten forderte daher alle Industriezweige auf, sich in War Service Committees zusammenzuschließen, die je einen Industriezweig vertreten sollten. „Die Organisation zum Kriegsdienst gibt der Wirtschaft die Grundlagen zu der Art von Gemeinschaftsarbeit („coope-

[2]) Lloyd, a. a. O., S. 270.
[3]) American Industry in the War, S. 23.

rative effort"), die allein die Vereinigten Staaten wirtschaftlich genügend leistungsfähig machen kann ...", schrieb der Präsident der Kammer.[4])

Am deutlichsten zeigte sich die Bedeutung derartiger Industrieorganisationen vielleicht in England, dem die Kartelle fehlten und das auch nur wenige Trusts hatte. Diese Tatsache trug zu einem großen Teil zu den strengen Formen der englischen industriellen Kriegswirtschaft bei, da eben Verbände, die dem Staat Aufgaben hätten abnehmen können, nur in geringem Umfang vorhanden waren. „Je mehr ein Gewerbe organisiert war, desto weniger Staatseingriffe waren nötig; und je individualistischer die Methoden und Ueberlieferungen eines Gewerbes, desto bürokratischer und stärker zentralisiert, wurde die Kriegsorganisation." [5]) Von der Kohlenindustrie schreibt Redmayne ausdrücklich: „Wären diese (die Zechen, d. Verf.) vor Kriegsausbruch in der Form eines Trusts zusammengefaßt worden, z. B. wie der westfälische Trust (gemeint ist natürlich das Rhein.-Westf. Kohlensyndikat, d. V.), so wäre die Art und Weise ihrer Kontrolle während des Krieges erheblich vereinfacht worden." [6]) Auch in England suchte man diesen Mangel auszugleichen durch Zusammenschluß der Industrie, oder, besonders typisch für die englische Kriegswirtschaft, durch „Committees", in denen Vertreter des Staates und der Industrie die zu lösenden Fragen berieten oder praktische Bewirtschaftungsaufgaben durchführten. Sehr originell schildert Dewar [7]) diese Vorgänge, besonders in der überstürzten Art bei Kriegsbeginn. „Eine Kommission einsetzen war das Heilmittel für jede Schwierigkeit, die sich erhob." „Heute haben vielleicht nur wenige eine klare Vorstellung davon, was eigentlich die genauen Tätigkeitsgebiete und Befugnisse all dieser Gebilde von Beiräten, Reisenden und Organisatoren waren ..." „Die Bewegung war, um es milde zu sagen, etwas gestaltlos (amorphous)." Schließlich zitiert er einige Verse, von denen er zwar sagt, es sei nicht ganz gerecht, sie auf diese Organisationen anzuwenden, aber sie passen auch für manchen deutschen Verband und Ausschuß der Kriegswirtschaft, so daß ich es mir nicht versagen kann, sie hier wiederzugeben:

„All, hastening onward, yet none seemed to know
Whither he went, or whence he came, or why
He made one of the multitude ..."

Aber abgesehen von diesen Mängeln, die sich ja nicht nur in der Kriegswirtschaft zeigen, bleibt die Tatsache bestehen, daß das Vorhandensein von Verbänden der Industrie die kriegswirtschaftliche Regelung erleichterte und daß daher eine Tendenz dazu bestand, diese Verbände zur Mitarbeit heranzuziehen und wo sie nicht bestanden, sie zu schaffen.

3. Vertiefung und Erweiterung der Kontrolle.

Unter Erweiterung der Kontrolle soll der Vorgang verstanden werden, daß die Regelung der Wirtschaft die Tendenz hatte, ihren Machtbereich immer weiter auszudehnen, während unter Vertiefung die Durch-

---

[4]) H.A. Wheeler in „The Nation's Business", Aug. 1918, zit. nach „American Industry in the War, S. 24.

[5]) Lloyd, a. a. O., S. 370.

[6]) Redmayne, a. a. O., S. 270.

[7]) Dewar, a. a. O., S. 29 ff.

dringung eines Gebiets, z. B. eines Rohstoffs, mit immer zahlreicheren Regelungsmaßnahmen zu verstehen ist. Während im ersten Fall das Netz der Bewirtschaftung immer weiter ausgedehnt wird, auf neue Wirtschaftsgebiete, Rohstoffe usw., werden im zweiten die Maschen, die ein Gebiet bedecken, immer enger, immer feiner.

a) Die Vertiefung der Kontrolle. Selten wurde von vornherein ein vollkommen ausgedachtes Regelungsverfahren auf ein Gebiet angewandt, sondern die Regelung begann mit irgendwelchen Einzelmaßnahmen, die durch die besonderen Verhältnisse nötig wurden, etwa der Festsetzung eines Höchstpreises, einer Beschlagnahme usw. Diese, die nur einen Teil der wirtschaftlichen Verhältnisse und Beziehungen des Gutes zu den anderen Elementen der Wirtschaft erfassen, stoßen deshalb bald auf die Tatsache, daß die noch nicht geregelten Faktoren sich in einer Weise verhalten, die die Wirksamkeit der Teilregelung bedroht. Die Regelung greift daher zu neuen Maßnahmen, um einen Gegenstand in jeder Beziehung zu erfassen und ihn vollkommen der freien Einwirkung zu entziehen. Hier ist z. B. an die Zusammengehörigkeit der Preis- und Mengenregelung bei Rohstoffen zu denken, an die Ausdehnung teilweiser Beschlagnahmen auf die Gesamtmenge, an die Uebernahme der Vorräte durch den Staat, an die Kontrolle der Art des verwendeten Metalls, des Entfalls usw., Maßnahmen, die alle mit der Zeit eingeführt wurden um die Kontrolle lückenlos zu gestalten. Ferner zeigt sich die Durchdringung eines Gebiets durch die Kontrolle in der zunehmenden Erfassung der Einzelheiten. Sind die Preisbestimmungen anfänglich kurz, so werden aus ihnen allmählich Listen, die alle Unterschiede des Gegenstandes berücksichtigen. Aus einfachen Bestandsangaben werden umfangreiche Meldebogen und an Stelle der repräsentativen Erhebung tritt die monatliche oder sogar wöchentliche Erfassung der Bestände.

Der Grund zu dieser Erscheinung liegt darin, daß verhindert werden muß, daß sich irgendeine freie Stelle findet, wo der Gegenstand keiner Regelung unterliegt. Hier würde die Möglichkeit gegeben sein, daß in einer Weise mit ihm verfahren wird, die dem ganzen System zuwiderläuft. Um ein solches Entschlüpfen zu verhindern, müssen die Maschen der Bewirtschaftung immer enger gezogen werden.

b) Die Ausdehnung der Kontrolle. Die Kontrolle kann drei Beschränkungen unterworfen sein: 1. zeitlich, 2. sachlich, 3. räumlich. Es ist nun zu zeigen, daß alle diese Schranken in zunehmendem Maße beiseite geschoben werden, daß die Kontrolle sich also ständig ausdehnt.

1. Ein Wegfallen der zeitlichen Beschränkung kann nur so verstanden werden, daß es sich um eine Aufhebung von Regelungsmaßnahmen während des Krieges, nicht nach seinem Ablauf, handelt. Solche Fälle kommen so gut wie niemals vor. Der Grund zur Regelung liegt in der Eigenart der wirtschaftlichen Verhältnisse, die der Krieg hervorgebracht hat. Es ergibt sich daher von selbst, daß die Regelungsmaßnahmen während seiner Dauer nicht aufgehoben werden können, weil die Ursachen, die sie veranlaßten, eben immer noch ständig wirksam sind.

2. Die sachliche Beschränkung soll rein körperlich verstanden werden, z. B. die Beschränkung auf gewisse Rohstoffe und die Freilassung anderer. Hier ist nun festzustellen- daß die Tendenz besteht, immer mehr

Gebiete der Regelung zu unterwerfen. Für die Preisregelung ist diese Erscheinung ohne weiteres verständlich. Bestehen freie und gebundene Preise nebeneinander, so wird sich die bei den gebundenen Preisen ausgeschaltete Einwirkung der Kaufkraft auf den Preis bei den freien Preisen um so stärker bemerkbar machen, so daß auch hier eine Regelung erfolgen muß. Ebenso erfordert die Preisfestsetzung, wenn sie wirksam bleiben soll, daß auch alle Kostenelemente, die Löhne, die Preise anderer Rohstoffe usw. gebunden werden. Das beste Beispiel hierfür bietet England, wo das Bestreben, die Preise der Fertigfabrikate an die Kosten zu binden, dazu zwang, auch die Rohstoffe preismäßig zu binden und da dies sich nicht anders bewerkstelligen ließ, mußte der Staat die Einfuhr in seine Hände nehmen, wodurch auch eine mengenmäßige Regelung bewirkt wurde, die allerdings auch noch aus anderen Gründen erforderlich war. Aehnlich ist es auch mit der mengenmäßigen Regelung. Einmal sind die zur Herstellung von Kriegsmaterial erforderlichen Rohstoffe so zahlreich, daß der Umkreis der kontrollierten Stoffe von vornherein groß ist. Dann aber zwingt die Notwendigkeit, daß der Hersteller nicht nur die wichtigsten, sondern schlechthin a l l e benötigten Rohstoffe zur richtigen Zeit in genügender Menge erhält, dazu, die Verteilung der Rohstoffe überhaupt dem freien Spiel der Kräfte zu entziehen. Die sachliche Beschränkung der Wirtschaftsregelung fällt daher immer mehr fort und es besteht die Tendenz, den Kreis der Kontrolle auf alle Elemente der Wirtschaft auszudehnen.

3. Interessant ist schließlich die räumliche Beschränkung. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Einmal die Beschränkung auf einen Teil des Inlandes und ferner die Beschränkung auf das Inland überhaupt. Der erste Fall kommt so gut wie gar nicht vor. Als einziges bemerkenswertes Beispiel wäre die Uebernahme der Kohlengruben in Egland zu erwähnen, die sich anfänglich nur auf Süd-Wales erstreckte, nach drei Monaten jedoch auf ganz England ausgedehnt wurde. Der Grund dafür, daß eine solche Beschränkung nicht lange haltbar ist, liegt darin, daß die betroffenen Gebiete mit der Ausnahmebehandlung nicht einverstanden sind und Widerstand leisten und daß die Ursachen, die überhaupt zur Kontrolle führen, in der Regel im ganzen Lande in gleicher Weise wirksam sind.

In den meisten Fällen ist die Regelung jedoch auf das Land beschränkt, von dessen Regierung sie ausgeht. Davon machen sich jedoch gegen Ende des Krieges bedeutsame Ausnahmen bemerkbar, in Hinsicht auf eine internationale Regelung, die vor allem auf dem Gebiet der Rohstoffbeschaffung lag. Es bestand eine Tendenz dazu, den Einkauf im Ausland zusammenzufassen und die so gebildete einheitliche Nachfrage zur Beeinflussung des fremden Marktes zu benutzen. Wirksamer war dieses Bestreben noch, wenn alle Verbündeten ihre Einkäufe einer Stelle übertrugen, wie es besonders die Entente, aber auch die Mittelmächte taten. Hier wäre einmal die Commission Internationale de Ravitaillement zu erwähnen und in den Vereinigten Staaten die Allied Purchasing Commission, denen die Aufgabe oblag, den Einkauf von Kriegsmaterial im Auslande zu besorgen, die zweite Kommission regelte ihn nur, um jeden Wettbewerb der einzelnen Länder auszuschalten. Ferner gab es für den Kauf einiger Rohstoffe, Zinn und Salpeter, sog. „International Pool Agreements“,

nach denen gemeinschaftlicher Einkauf und Verteilung nach einem bestimmten Schlüssel erfolgte. Da die Entente z. T. der einzige, immer aber der größte Käufer war, konnte sie die Produktion des fremden Landes unmittelbar kontrollieren. Weiter wurde im Zusammenhang mit der interalliierten Regelung der Schiffahrt ein „General Munitions Committee" gegründet, das aus acht „Programme Committees" bestand, für Stahl, Stickstoff, Chemikalien, Nicht-Eisenmetalle, Flugzeuge und mechanische Transportmittel. Weiter wurden solche Ausschüsse gebildet für Kohle, Holz, Webstoffe, Oel, Tabak und Leder. Sie sollten Bedarfsprogramme für die einzelnen Länder aufstellen unter Berücksichtigung der Erzeugung und der Bestände, weil die Regelung der Schiffsraumverteilung diese Planung der Rohstoffverteilung erforderlich machte. Zur Auswirkung kamen diese Bestrebungen nicht mehr, sie zeigen aber, daß die Kriegswirtschaft beachtliche Ansätze zu einer zwischenstaatlichen Wirtschaftsregelung machte.

Aehnlich legten auch die Mittelmächte z. T. ihre Einkäufe in eine Hand. Das beste Beispiel bietet die Deutsch-Orientalische-Handelsgesellschaft, die den Einkauf aller Waren für die Mittelmächte im Orient übernahm und sie dann nach einem bestimmten Schlüssel verteilte. Gegen Ende des Krieges wurden weiterhin Pläne ausgearbeitet für den gegenseitigen Austausch von Rohstoffen und Kriegsmaterial zwischen den Mittelmächten einschließlich der besetzten Gebiete, also für den mittel- und südosteuropäischen Raum.[8])

Nicht hierhin gehören die Maßnahmen der Entente zur Absperrung Deutschlands, die nicht mit der Kriegswirtschaft, sondern dem Wirtschaftskrieg in Verbindung standen. Es handelt sich hier, wirtschaftlich betrachtet, um die Schaffung von Monopol-Gesellschaften (Société Suisse de Surveillance Economique, Nederlandsche Overzee Trust), die allein bezugsberechtigt für Waren aus den Ententeländern waren und die weitere Verwendung der Güter überwachten.

Schließlich finden sich auch noch Ansätze zu einer zwischenstaatlichen Regelung der Erzeugung, wie sie ja auch schon in dem eben erwähnten Plan für den Tausch von Kriegsmaterial zwischen den Mittelmächten liegen. Bedeutsamer war aber die Regelung zwischen den Entente-Staaten, weil es sich hier, mit Ausnahme Frankreichs um große Industriestaaten handelte. England, Frankreich und die Vereinigten Staaten schlossen Ende 1917 das „International Ordnance Agreement" ab, das in großen Zügen den einzelnen Ländern, besonders Amerika, bestimmte Aufgaben in der Produktion von Kriegsmaterial zuwies. Um ein Bild von der Art der Vereinbarungen zu geben, sollen die Hauptbestimmungen angeführt werden.[9])

England und Frankreich erklärten sich in der Lage, die amerikanischen Divisionen mit Artillerie auszurüsten, ebenso sie mit Munition zu versorgen. Jedoch müßte die Leistung der 6-Zoll-Granatenfabriken in den Vereinigten Staaten und Kanada voll aufrechterhalten werden und die Erzeugung von 6-Zoll-Haubitzkartuschen müßte „to some extent" in den Vereinigten Staaten gesteigert werden. Ferner seien von Juni 1918 ab große Menge von Pulver und 6-, 8- und 9-Zollgranaten nötig und bei diesen beiden Posten sei die Unterstützung der Amerikaner zur Deckung

[8]) nach einer Mitteilung von Herrn Prof. Dr. Goebel.
[9]) abgedruckt in „America's Munitions", Report, S. 15.

des Bedarfs erforderlich. Die Vereinigten Staaten müßten daher übernehmen: A: Erzeugung von Pulver und Sprengstoffen in größtmöglichem Umfange und B: Höchstleistung der Betriebe in der Erzeugung von 6-, 8- und 9-Zollgranaten und Erweiterung dieser Betriebe.

Als Wirkung dieses Abkommens für die Vereinigten Staaten gibt der Bericht an, daß Amerika dadurch eine Atempause gegeben worden sei, um „eine Leistungsfähigkeit in großem Maßstabe aufzubauen ohne die hindernde Notwendigkeit sofortiger Produktion, also mit anderen Worten, das Abkommen gab Zeit, die Produktion auf die Vermehrung des Realkapitals auszurichten, ohne gleichzeitig, wie es Deutschland immer tun mußte, Konsumgüter herzustellen.

Zusammenfassend zeigt sich also, daß die Wirtschaftsregelung die Tendenz hatte, alle Gebiete der Wirtschaft zu ergreifen, und zwar mit steigender Intensität. Diese Schlußfolgerung ergibt sich auch aus der Ueberlegung, daß ein Nebeneinander eines freien und eines geregelten Wirtschaftssektors auf die Dauer nicht möglich ist, weil der Zusammenhang aller wirtschaftlichen Erscheinungen und ihre Wechselwirkung untereinander dazu zwingt, alles zu regeln, da sonst die Entwicklung im freien Abschnitt mit der im geregelten in Widerspruch treten kann. Gerade diese Tatsache, daß sich Erscheinungen bemerkbar machten, die mit den Zielen der kriegswirtschaftlichen Regelung nicht vereinbar waren, war in der Kriegswirtschaft meist der unmittelbare Anlaß zur Ausdehnung der Kontrolle. Darüber hinaus zeigen sich in der Kriegswirtschaft Ansätze zu einer zwischenstaatlichen Regelung der Rohstoffwirtschaft und sogar der Erzeugung.

VII. Zusammenfassende Betrachtung der industriellen Kriegswirtschaft.

In den vorhergehenden Abschnitten ist versucht worden, die auf den einzelnen Bewirtschaftungsgebieten getroffenen Maßnahmen darzulegen unter Herausstellung der als typisch anzusehenden Merkmale. In großen Zügen läßt sich als Ergebnis feststellen, 1. daß kein Land vorbereitende Maßnahmen getroffen hatte, 2. daß Eingriffe in den freien Wirtschaftsablauf infolgedessen erst erfolgten, als die Notwendigkeit dazu unabweisbar war und 3. daß, von Einzelunterschieden abgesehen, die Wirtschaft aller drei Länder während des Krieges den gleichen Grundzug aufwies: Regelung durch den Staat. Diese Gleichartigkeit ergibt sich aus der Gleichheit der für die Kriegswirtschaft wesentlichen Bestimmungsgründe: 1. war das Wirtschaftssystem aller Länder gleich und 2. waren die auf diese Wirtschaftsverfassung einwirkenden Umstände und damit die ihr gestellte Aufgabe dieselbe. Alle Länder lösten diese Aufgabe mit demselben Mittel, der staatlichen Regelung der Wirtschaft. Diese Lösung ergab sich von selbst, weil die in der Friedenswirtschaft wirksamen Elemente, vor allem die Grundlage dieser Wirtschaft, das freie Zusammenspiel der Kräfte, den plötzlich geänderten Bedingungen nicht mehr gewachsen waren. Am schnellsten zeigte sich die Wirkung dieser neuen Kräfte in Deutschland, das infolge der Sperre fast über Nacht auf die äußerste Ausnutzung der eigenen Kräfte beschränkt war. Langsamer, aber durch die kennzeichnenden Merkmale mangelnder Anpassung der Industrie an die Erfordernisse des Krieges, überlastete Betriebe und Preiswirrwarr erwies sich das in den angelsächsischen Ländern zu Kriegsanfang gewissermaßen zur Beruhigung dienende Leitmotiv der Wirtschaft „Business as Usual" als ungeeignet, die Deckung des Bedarfs an Kriegsmaterial zu sichern. Die deutsche Kriegswirtschaft ist daher nicht eine für sich stehende, in ihrem Wesen ganz einzigartige Erscheinung, die durch die Abschnürung von der Welt hervorgerufen war, sondern sie ist die in allen Ländern zu findende Begleiterscheinung des lange dauernden Materialkrieges. Die sich aus der Absperrung Deutschlands ergebenden Besonderheiten sollen damit natürlich nicht verkannt werden.

Im folgenden soll nun versucht werden, aus den zahlreichen Einzelteilen ein einheitliches Bild dieser Wirtschaft zu gewinnen, ohne Berücksichtigung des zeitlichen Ablaufs der Ereignisse und durch Vereinfachung und Schematisierung der tatsächlichen Geschehnisse die Grundzüge dieser

Ihr Ausgangspunkt ist der Bedarf, und zwar in erster Linie der Heeresbedarf. Anfänglich besteht die Aufgabe der Wirtschaftsregelung überhaupt nur in der Sicherung der Befriedigung des Heeresbedarfs, während der Friedensbedarf als lästiges Uebel erscheint, das möglichst zu Wirtschaft darzustellen.

verringern ist. Allmählich zeigt sich jedoch, daß diese Zusammendrückung des bürgerlichen Bedarfs eine Grenze hat, und daß auch andere Verwendungszwecke, wie z. B. die Ausfuhr, u. U. von gleicher Wichtigkeit wie der Heeresbedarf sein können. Damit muß sich die Bewirtschaftung auch mehr den anderen Bedarfsgruppen zuwenden und sie nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihrer Verringerung, sondern auch dem ihrer Deckung betrachten. Dieser Bedarf wird nun für einen möglichst langen Zeitraum im voraus veranschlagt. Daraus ergeben sich Produktionsprogramme und sogar Versuche, die Erzeugung zwischen den einzelnen Ländern nach bestimmten Gesichtspunkten zu regeln. Die Produktionsprogramme, die mehr oder weniger eingehend das zu erreichende Ziel umreißen, werden dann aufgelöst in die zur Herstellung nötigen Roh- und Hilfsstoffe, u. U. der zusätzlichen Arbeitskräfte und bei Erweiterungen und Neubauten auch des dazu erforderlichen Kapitals. Es entsteht also einmal ein Produktionsprogramm für die Fertigwaren und ferner eine Uebersicht über die dazu nötigen Rohstoffe usw.

Diesem Bedarf werden die zu seiner Deckung vorhandenen Mittel gegenübergestellt. Um dies zu ermöglichen, ist einmal eine ausgedehnte, möglichst lückenlose und laufende Erfassung der Bestände, der Erzeugung und der Ein- und Ausfuhr nötig und ferner ein Voranschlag über ihre voraussichtliche Gestaltung in der Zukunft.

Auf diesen Grundlagen baut die Regelung auf. Die erste große Aufgabe der Wirtschaftsregelung besteht nun darin, diese beiden Elemente, Bedarf und Deckungsmöglichkeit, miteinander in Einklang zu bringen, also diejenige Maßnahme durchzuführen, die in der freien Wirtschaft der Markt mit Hilfe des Preises von Fall zu Fall vornimmt. Jetzt wird dieser Ausgleich für eine bestimmte Zeit im voraus festgelegt, eben „geplant" und damit der zukünftigen Entwicklung der Wirtschaft die Bahn vorgezeichnet. Während in der freien Wirtschaft für die Richtung, in der der Warenstrom fließt, Zahlungsfähigkeit und -willigkeit als mittelbarer Ausdruck der Dringlichkeit den Ausschlag geben, mußte die Kriegswirtschaft zum Ausgleich des Bedarfs und der Deckungsmöglichkeit auf die Dringlichkeit des Bedarfs unmittelbar zurückgreifen. Der Maßstab, nach dem sie diese Dringlichkeit bestimmte, ergibt sich aus dem Ziel der Kriegswirtschaft, die Deckung des Heeresbedarfs zu sichern. Von hier aus ließ sich die Dringlichkeit der einzelnen Bedürfnisse beurteilen und damit war die Möglichkeit gegeben, zu bestimmen, welcher Bedarf gedeckt werden sollte und welcher nicht.

Das Ergebnis dieses Ausgleichs ist dann ein endgültiges Produktionsprogramm und darauf fußend Pläne für die Verteilung der zur Ausführung nötigen Rohstoffe.

Diese Darstellung ist natürlich sehr schematisch. Tatsächlich spielen sich diese Vorgänge im einzelnen in den verschiedensten Formen und Abänderungen ab. Vor allem sind die Beschaffungs- und Bewirtschaftungsstellen in Berührung miteinander, die Produktionsprogramme werden nicht ohne Rücksicht auf ihre Durchführung aufgestellt, so daß ein solcher Ausgleich äußerlich gar nicht in Erscheinung zu treten braucht, sondern sich z. B. in den Erwägungen ein und desselben Menschen abspielen kann. Trotzdem tritt der Widerspruch zwischen dem vielseitigen und großen Bedarf und der beschränkten Deckungsmöglichkeit und damit der Zwang

zum Ausgleichen, zum „Wirtschaften" in irgendeiner Form hervor, sei es lediglich in Berechnungen oder in einem tatsächlichen Widerstreit der Meinungen, wie beim Hindenburgprogramm.

Mit der Festlegung der Produktionsrichtung und der dazu nötigen Rohstoffe usw. ist die Grundlage der Bewirtschaftung geschaffen und die zweite Aufgabe der Regelung besteht nun in der Durchführung dieser Pläne. Mit der Entscheidung darüber, welche Güter hergestellt werden sollten und welche nicht oder nur in beschränktem Umfange, ist auch schon mittelbar die Entscheidung über die Verteilung der zur Erzeugung nötigen Produktionsmittel gefallen. Damit war zwar dem Markt, seine Aufgabe, Angebot und Nachfrage zu verbinden, noch nicht genommen, aber der Grundsatz, der in der freien Wirtschaft die Verteilung regelte, daß die Güter an den gehen, der sie bezahlen kann, mußte beseitigt werden. An Stelle dieser äußerlich „zufälligen" Verteilung mußte ein Verteilungssystem treten, das dem die Güter zuführte, der sie auf Grund der festgelegten Produktionsrichtung brauchte. Einfacher ausgedrückt, wer Heeresaufträge hatte, mußte auch die zu ihrer Ausführung nötigen Rohstoffe erhalten. Dies zu sichern, ist die Aufgabe der Rohstoffbewirtschaftung, bei der sich zwei große Verteilungsgrundsätze fanden, das Bezugsschein- und das Dringlichkeitssystem. Beide lassen dem Markt, also vor allem dem Handel, noch die Aufgabe, Nachfrage und Angebot zusammenzuführen, machen die Lieferung aber von der Erfüllung bestimmter Bedingungen (Bezugsschein usw.) abhängig. Mit zunehmender Knappheit wird jedoch auch diese Aufgabe in großem Umfang vom Staat selbst übernommen, der sich in den Besitz vieler Rohstoffe setzt. Der Bezug ist jetzt nicht mehr abhängig davon, daß der Berechtigte einen Verkäufer findet, oder daß sein regelmäßiger Lieferer noch liefern kann, sondern die Befriedigung des als berechtigt anerkannten Bedarfs wird diesen Zufälligkeiten entzogen. Aus der Möglichkeit, sich mit Hilfe der Scheine Rohstoffe zu beschaffen, wird immer mehr eine Art Anspruch wenn auch nicht im rechtlichen, so doch im tatsächlichen Sinne, dem unter allen Umständen Rechnung zu tragen ist. Während anfänglich noch der Mechanismus des Marktes für Deckung sorgte, geschieht jetzt die Deckung von einer Stelle aus, für die lediglich die Tatsache maßgebend ist, ob der Bedarf genehmigt ist oder nicht. Aus dem „Käufer" wird in der Kriegswirtschaft immer mehr ein „Empfänger", aus dem Händler, soweit er überhaupt bestehen bleibt, ein „Lieferer".

Bei diesen ganzen Vorgängen spielte die Preisbildung überhaupt keine Rolle, im Gegenteil, die dem Preis obliegende Aufgabe, Angebot und Nachfrage in Einklang miteinander zu bringen, wird jetzt mit Hilfe anderer Mittel gelöst, durch einen unmittelbaren Ausgleich von Bedarf und Deckungsmöglichkeit, ohne Rücksicht auf den Preis, den die Nachfrage zu zahlen gewillt ist oder mit dem das Angebot befriedigt wird. Dieser Fortfall der Funktion bleibt auch auf die Bildung des Preises nicht ohne Einfluß. Da der Preisbildung ihre Aufgabe entzogen ist, ändert sich auch ihre Form. Eine freie Preisbildung wäre in dieser Wirtschaft sinn- und inhaltlos, an ihre Stelle tritt eine gebundene, deren Zweck es nicht mehr ist, unwichtige Nachfrage auszuschalten, sondern ihre Aufgabe ist oder hätte es wenigstens sein sollen, einen Entgelt für die Leistungen, die zur Herstellung des Gutes aufgewendet wurden, darzustellen.

Tatsächlich zeigte sich jedoch, daß häufig reine Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte den Ausschlag bei der Preisbildung gaben, wobei sich als Gegensätze besonders gegenüberstanden: billige Käufe für den Staat und Anreiz der Erzeugung. Demgegenüber kann man nach den Erfahrungen, die mit dieser Art der Preisbildung gemacht wurden, jedoch sagen, daß auch die staatliche Preisregelung nicht einen Akt der Willkür darstellen kann, sondern daß sie auf die Dauer zum mindesten nicht um die Tatsache herumkommt, daß die Produktionskosten gedeckt werden müssen. Ausnahmen können zwar im Einzelfall davon gemacht werden, nicht aber für alle Preise, weil dann die Ausnahme keine mehr ist, sondern lediglich eine Vermehrung des Zahlungsmittelumlaufs hervorruft, die zwecklos bleibt. In der Kriegswirtschaft hatten Anreizpreise nur im Anfang Sinn, um die Umstellung der Industrie zu beschleunigen. Später hing die Steigerung der Erzeugung mehr von objektiven Voraussetzungen ab als von der Bereitwilligkeit des Einzelnen, die durch hohe Preise gesteigert werden sollte. Es ist daher nicht Zufall, daß in allen Ländern danach gestrebt wurde, die Kosten zur Grundlage des Preises zu machen, denn alle anderen Preisbestimmungsgründe konnten auf die Dauer — und auf diese mußte sich die Kriegswirtschaft schließlich einrichten — kein rationales Prinzip der Preisbestimmung abgeben.

Einen gewissen Gegensatz zur Rohstoffwirtschaft und der mit ihr verbundenen Preisregelung bildet die Regelung der Arbeitsverhältnisse, denn nirgends zeigte sich vielleicht der Unterschied zwischen der Ware und der Arbeitskraft so deutlich wie in der Kriegswirtschaft. Von einer „Bewirtschaftung" kann hier überhaupt nicht gesprochen werden, höchstens von einer Beeinflussung der Verteilung der Arbeitskräfte. Die Tendenz ging zwar unzweideutig zur Arbeitspflicht, zur „industrial conscription", aber durchgeführt wurde sie nur in Deutschland und das, was sie hier erreichte, hätte sich anders leichter erzielen lassen. Eine Regelung der Verteilung in dem Sinn, daß dem Einzelnen gesagt wurde, wo er zu arbeiten habe, gab es nicht. Die Befreiung von der Militärdienstpflicht, die Beschränkung der Freizügigkeit und die Regelung des Lohns sollten die richtige Verteilung bewirken helfen, aber es war überall von einschneidender Bedeutung für die Kriegswirtschaft, daß sich Menschen nicht wie Waren beliebig hin- und herschieben lassen und daß die freiwillige Arbeit produktiver ist als die erzwungene.

Ueberblickt man alle diese Gebiete der Regelung, so fällt die schon früher festgestellte Tatsache auf, daß die Regelung aller ein zusammengehöriges Ganzes bildet, von dem es eigentlich keine Ausnahme geben sollte. Tatsächlich hat es sie aber doch gegeben, und vergleicht man die einzelnen Länder, so zeigt sich, daß die englische Kriegswirtschaft die lückenloseste und umfassendste war, die wirklich alles regelte und nicht, wie die deutsche, Löhne und Preise der Fertigfabrikate nicht bzw. unvollkommen erfaßte. Auch die amerikanische weist eine ganze Reihe von Lücken auf; da sie jedoch noch sehr in der Entwicklung war, bleibt sie besser außer Betracht. Die deutsche Kriegswirtschaft ist also nicht, wie besonders Mises meint, das Ergebnis der „Befangenheit in etatistischen Vorstellungen vom Wirtschaftsleben", des „blinden Vertrauens auf die Allmacht behördlicher Eingriffe",[1]) und es ist auch zu billig, wenn man

[1]) Ludwig Mises, „Nation, Staat und Wirtschaft", S. 119.

sagt, daß „einige, durch die Ausnahmeverfügungen zur Allmacht gelangten Bürokraten und Offiziere an die Stelle dessen, was Staatssozialismus und Militarismus von der freien Wirtschaft noch übrig gelassen hatten, den „Kriegssozialismus" setzten".[2]) Wenn wirklich nur das übergroße Vertrauen in die Macht des Staates in Deutschland zur Kriegswirtschaft geführt hätte, dann wäre es unverständlich, wie es in England und erst recht den Vereinigten Staaten zur Regelung kommen konnte. Wie weit auch in diesen Ländern der Staatseingriff ging, hat sich gezeigt. Welche Freiheiten behielt denn z. B. der englische Unternehmer? „Die Munitionsgesetze haben die Industrie revolutioniert. In normalen Zeiten ist der Arbeiter frei, seine Stelle zu verlassen, entweder um sich besseren Lohn zu sichern oder aus persönlichen Gründen, jetzt kann er nichts tun, wenn der Arbeitgeber nicht einwilligt oder das Munitionsgericht einen Abkehrschein bewilligt. In normalen Zeiten hat der Arbeiter die Waffe des Streiks und der Arbeitgeber die der Aussperrung, jetzt sind beide gesetzwidrig. In normalen Zeiten werden Lohnänderungen durch Kollektivvereinbarungen geregelt, jetzt werden sie es durch den Staat. In normalen Zeiten übt der Arbeitgeber die Disziplin über die Arbeiter aus, jetzt wird sie öffentlich in einem Strafgerichtshof erzwungen" usw. „Der Arbeitgeber muß sich Härten beugen, er kann seinen Betrieb nicht auf seine Weise führen, er ist ständig von der Regierung kontrolliert und er unterliegt starkem Arbeitermangel und einer scharfen Gewinnkontrolle."[3]) Kann man auch hierfür den Glauben an die Staatsallmacht als Ursache heranziehen? Im Grunde waren wohl die Engländer von der Richtigkeit dessen überzeugt, was der „Economist" schrieb, als sich der Beginn der staatlichen Regelung abzeichnete: „Is there a single business man who really thinks that the complex industries of the country can be managed by bureaus of civil servants under the control of platform orators and debators?"[4]) Wenn der englische Staat doch zu einem ungeheuren Handelsapparat wurde, wenn er Preise und Löhne vorschrieb und dem Einzelnen befahl, was er tun und lassen sollte, so kann es dafür nur einen Grund geben, den Zwang, die Notwendigkeit, dies zu tun, weil es nicht anders ging. Unübertroffen brachte dies der damalige Präsident des Board of Trade, Runciman, selbst liberal eingestellt, vor dem Parlament in den Worten zum Ausdruck: „Wir sind Schritt für Schritt dazu getrieben worden, g e g e n u n s e r e n W i l l e n den leichten Lauf der völlig freien Handlungsweise aufzuheben."[5]) Deutlicher ließ es sich wohl kaum noch ausdrücken. Die Verhältnisse lagen eben nicht so, daß die Bewirtschaftungsmaßnahmen die freie Wirtschaft zerstörten, sondern die Tatsachen selbst hatten dies getan. Der große und durch keinen noch so hohen Preis einzuschränkende Kriegsbedarf hatte eine Voraussetzung für die Wirtschaft geschaffen, die die Selbstregelung, die Grundlage der freien Wirtschaft, unmöglich machte. Dieser Fortfall seiner Voraussetzung und nicht die Staatsregelung ließ auch den freien Wirtschaftsablauf dahinfallen. Die Regelung der Wirtschaft war lediglich der Versuch, an

---

[2]) a. a. O., S. 114.

[3]) Industrial Unrest, West-Midland-Division, S. 5.

[4]) The Economist, 1915, I, S. 1155.

[5]) „We have been driven, bit by bit, against our will, to suspend the easy flow of purely voluntary action", zit. nach Money, The Triumph . . ., S. 97.

die Stelle der in sich unmöglich gewordenen freien Wirtschaft eine andere Wirtschaftsverfassung zu setzen, wenn auch bruchstückweise und vielfach mangelhaft. Diese neue Wirtschaftsform baute auf einem Gedanken auf, der ihr unter den Verhältnissen des Krieges den Vorrang vor der früheren sicherte, der zentralen Leitung der Wirtschaft. Diese Regelung der Wirtschaft war kein Zauberstab, der alle Schwierigkeiten ohne weiteres beseitigte, und es wäre auch verfehlt anzunehmen, daß sie völlig willkürlich vor sich gehen konnte und ganz dem Ermessen der Handelnden anheimgestellt war. Wenn sich keine andere Schranke fand, so doch die, daß die Güter eben knapp sind und daß ihre Verteilung in der zweckmäßigsten Weise erfolgen muß, wenn die Produktivität der Wirtschaft nicht sinken soll.

Kehren wir von dieser Betrachtung zur wirklichen Kriegswirtschaft zurück und betrachten die Art und Weise, in der ihre Durchführung geschah. Abgesehen von der Kritik an Einzelmaßnahmen ist der Kriegswirtschaft zweierlei vorgeworfen worden: Bürokratismus und Staatsallmacht. Das Wort Bürokratismus dient dabei als Sammelbegriff für viele Erscheinungen, hauptsächlich sind gemeint, Verordnungsflut, Papierwirtschaft, Langsamkeit und Vielzahl der Behörden. Dieser Vorwurf ist hauptsächlich in Deutschland und England erhoben worden, weniger in den Vereinigten Staaten, aber da hier die Entwicklung nicht zum Abschluß kam, ist dies nicht ohne weiteres als Zeichen dafür anzusehen, daß es gelungen wäre, diese Mängel zu vermeiden. In den anderen Staaten sind diese Vorwürfe aber oft und nachhaltig von der Industrie erhoben worden. So äußerten sich z. B. die größten Elektrizitätsfirmen zur Bewirtschaftung folgendermaßen: Das Meldewesen bei den Rohstoffen bringe eine Ueberlastung des Betriebes mit sich, der Baumwollmeldeschein habe über 1200, der Chemikalienmeldeschein über 1500 Spalten. Wenn alles ordnungsgemäß ausgefüllt werden solle, seien rd. 4000 verschiedene Angaben monatlich erforderlich. Weiter sei „mit der Erfüllung der Vorschriften über die Freigabe und Beschaffung der Materialen ein erheblicher Zeitaufwand verbunden, der den Liefertermin weit über Gebühr hinauszieht". Infolge des umständlichen Zuweisungsverfahrens der Rohstoffgesellschaften seien die Lieferfristen drei bis vier Monate länger als unter normalen Verhältnissen. Es mag daran erinnert werden, daß später der Bedarf der Betriebe auf drei Monate im voraus gedeckt wurde, so daß diese Mängel z. T. wegfielen. Weiter heißt es in einer anderen Zuschrift, „abgesehen von der Verzögerung der Behandlung der Anträge durch die Beschaffungsstellen, (ist) der Kardinalfehler in der Umständlichkeit des ganzen Verfahrens, in der Beteiligung einer großen Anzahl von Stellen, in dem Umfang des zur Erledigung jedes Antrags erforderlichen Schreibwerks" zu erblicken. In einer anderen Denkschrift, die sich besonders mit dem Beschaffungswesen befaßte, werden drei Punkte aufgezählt: 1. Bürokratie, 2. Konkurrenz der Beschaffungsstellen und 3. Uneinheitlichkeit der Bestellungen, Fehlen eines Verteilungsprinzips. Diese Beispiele ließen sich noch vermehren, aber es handelt sich immer wieder um die gleichen Vorwürfe. Nicht anders steht es in England. Die Untersuchungen des Committee on Industrial Unrest bringen ein reichhaltiges Material aus allen Teilen des Landes. „Die vielen und dauernd wechselnden Anweisungen, Verordnungen und Aufforderungen des Munitionsministeriums und des War Office haben

gleicherweise bei Arbeitgebern und Arbeitern ernste Erregung und Unruhe hervorgerufen." „Keiner weiß, ob eine Verordnung von heute nicht durch eine andere von morgen aufgehoben wird." [6]) „Das Wachstum des Bürokratismus (officalism), die Vermehrung der Behörden und der dauernde Wechsel im Personal hat zu Verzögerungen geführt und zu einem Verlust des Vertrauens in bezug auf eine befriedigende Regelung der Arbeitsverhältnisse. Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften sind sich einig in den Klagen über die große Zahl der Abteilungen." „Die Vermehrung der Verordnungen, die von einer vermehrten Zahl von Behörden erlassen werden, verwirrt sowohl Arbeitnehmer wie -geber und ruft Durcheinander, Ungewißheit und folglich Unruhe und schließlich Nichtbeachtung hervor." [7]) Und schließlich noch: „Der Krieg hat ein neues Industriegesetz nötig gemacht, und das ist enthalten in den Defence of the Realm Regulations, der Military Service Act, dem Munitionsgesetz und anderen Gesetzen, ebenso wie in unzähligen Verordnungen und Erlassen, die auf Grund dieser Gesetze oder von den betreffenden Behörden erlassen wurden. Das Ergebnis ist ein Chaos von Erlassen und Anordnungen, die oft ohne jedes leitende Prinzip erlassen sind und so zahlreich, verworren und durcheinander sind, daß wenige, wenn überhaupt jemand, sie verstehen." [8]) Auch hier ließen sich noch viele ähnliche Beispiele anführen. Schlimmer kann die Kritik wohl kaum sein, und da sie mitten aus den Erfahrungen des Krieges erwachsen ist, liegt kein Grund vor, ihre Berechtigung anzuzweifeln.

Bei aller Verschiedenheit der Kriegswirtschaft beider Länder sehen wir, daß sich die Kritik im wesentlichen gegen dieselben Punkte richtet, und daß die Mängel, die sie anführt, tatsächlich vorhanden waren, läßt sich nicht bestreiten. Von allen Uebeln scheint mir die Langsamkeit im Verfahren und auch die Papierwirtschaft noch am besten bekämpft worden zu sein. Mit der Uebernahme kaufmännischer Methoden, deren sich allmählich die Bewirtschaftungsstellen bedienten, schwand auch die Langwierigkeit des Bewirtschaftungsverfahrens und auch die Ausgestaltung der Formulare besserte sich. Allerdings war dieser Punkt schon wieder etwas durch die Vielzahl der Behörden in seiner Besserung gehemmt. Sowohl in Deutschland wie in England, auch übrigens in den Vereinigten Staaten, war die Zahl der Stellen, die irgendwie im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung standen und die das Bedürfnis fühlten, sich bemerkbar zu machen, außerordentlich groß. Es war ein Mangel, für all und jedes eine Gesellschaft zu gründen und diese Gebilde, die alle dasselbe zu tun hatten, nur in bezug auf verschiedene Rohstoffe mit den verschiedensten Namen durch die Welt laufen zu lassen, als Aktiengesellschaft, GmbH, Ausgleich-, Abrechnungs-, Verteilungsstelle usw., so daß man sich beim besten Willen kaum hindurchfinden kann. Hinzu kamen noch die Vereinigungen der Industrie usw., so daß dieses Durch- und Nebeneinander dem Eingeweihten zwar vielleicht etwas Geordnetes darstellen konnte, dem Außenstehenden mußte es unlösbare Rätsel aufgeben und der Industrie, wie sich zeigte, eben auch. Wenn man aber bei diesen Gesellschaften und Verbänden immerhin noch sagen kann, daß ein Betrieb ja nicht mit allen in Verbindung stand, sondern nur mit einigen wenigen,

---

[6]) Yorkshire, S. 3.
[7]) London and South-Eastern Area, S. 5 und 8.
[8]) West-Midland, S. 10.

so zeigt sich dagegen die größte Schwäche der Kriegswirtschaft, wenn man die Zahl der Verordnungen betrachtet, die sich über die Wirtschaft ergoß. In Deutschland wurden z. B. erlassen für Wolle und Baumwolle: rd. 80 Verordnungen, für Metalle rd. 70 (ohne die über die Mobilisierung von Haushaltsgegenständen), für Chemikalien rd. 190. In England wurden bis zum September 1917 38 Ergänzungsverordnungen zu den Defence of the Realm Regulations und rd. 140 Verordnungen über die Arbeitsverhältnisse, davon allein 34 über die Frauenlöhne erlassen. Hier zeigt sich deutlich, daß die Kriegswirtschaft ein großer Notbehelf war, ein aus Bruchstücken zusammengefügtes Gebäude. Da sie nicht vorbereitet war, fehlte jedes große und richtungweisende Gesetz. An seine Stelle traten Ermächtigungen, die von einer Unzahl von Verordnungen gefolgt waren. Dafür kann man aber die Bewirtschaftungsstellen nur beschränkt verantwortlich machen, denn es war nicht ihre Schuld, daß sie das ganze Begriffs- und Bewirtschaftungsgebäude erst zurechtzimmern mußten. Objektiv ändert dies jedoch an den Mängeln nichts.

Diese bruchstückweise Regelung hatte noch eine andere Folge, die zum zweiten Punkt, zur Staatsallmacht hinleitet. Da dauernd neue Eingriffe erfolgten, entstand ein Zustand der Rechtsunsicherheit. Jeder mußte fürchten, über eine Verordnung zu stolpern, die er gar nicht kannte und niemand wußte, ob das, was heute rechtens war, morgen auch noch gelten würde. Unangenehm verschlechtert wurde dies noch durch die Schnelligkeit, mit der Entscheidungen getroffen werden mußten, so daß lange Beratungen mit den Betroffenen meist nicht möglich waren. Dadurch mußte in der Industrie das Gefühl entstehen, lediglich Objekt zu sein und nichts zu sagen haben. Niemand wußte, wo die Staatseingriffe aufhören würden, es gab kein Mindestmaß an unantastbaren Rechten, das erfolgreich hätte verteidigt werden können.

Fassen wir das Ergebnis dieser Kritik zusammen, so ergibt sich, daß die Vorwürfe, die gegen die Kriegswirtschaft gemacht wurden, Bürokratismus und Staatsallmacht im großen und ganzen zu Recht bestehen. Die Kriegswirtschaft kam zu sehr von oben herunter und auch ihre Organisierung und Handhabung zeigen viele Mängel. Daß hierfür in großem Maße Gründe verantwortlich waren, die nicht in ihrem Wesen lagen, sondern sich aus den besonderen Zeitumständen ergaben, vor allem der mangelnden Vorbereitung und der völligen Neuheit der Aufgabe, ist immer hervorgehoben worden, ändert jedoch objektiv an den Mängeln nichts. Darüber hinaus muß man aber wohl feststellen, daß Schwerfälligkeit und Staatsallmacht die Mängel der zentral geleiteten Wirtschaft sind, die eben die Kriegswirtschaft nur ungenügend bekämpfte.

Es nimmt unter diesen Umständen nicht wunder, daß nach dem Kriege in allen Ländern sich das Verlangen zur Rückkehr nach dem Alten erhob. Die Zahl derer, die sich für eine Umwandlung dieser Wirtschaft entsprechend den Bedürfnissen des Friedens einsetzte, war nur klein. Auch in Deutschland dürfte die Zahl derjenigen, die wirklich aus Ueberzeugung für eine Gemeinwirtschaft Wissell-Möllendorffscher Prägung eintraten, nicht allzu groß gewesen sein. Die überwältigende Mehrheit hatte in allen Ländern das, wie man heute wohl sagen kann, richtige Empfinden, daß die Kriegswirtschaft, so wie sie war, derartige Mängel hatte, daß sie einer Weiterentwicklung der Wirtschaft nicht nützlich sein könnte. Mit

der Liquidierung der Kriegswirtschaft in Bausch und Bogen ging zweifellos viel Gutes unter, vor allem eine genaue Kenntnis der Wirtschaft, wie sie weder vor- noch nachher vorhanden war, aber man muß feststellen, daß sich die Wirtschaft in die alten Formen überraschend schnell wieder hineinfand. Von den typisch kriegswirtschaftlichen Maßnahmen blieb, außer auf dem Gebiet der Arbeitsverhältnisse, so gut wie nichts übrig.

Trotzdem oder gerade deshalb lohnt es sich zu untersuchen, ob den Fragen, die die Kriegswirtschaft aufgeworfen hat, nicht irgendwelche grundsätzliche Bedeutung zukommt, oder ob sie mit ihr endgültig und für immer verschwunden sind. Dieser Betrachtung soll der Schluß gewidmet sein.

Schluß: Die Bedeutung der Kriegswirtschaft.

Die Bedeutung der Kriegswirtschaft erstreckt sich auf drei Gebiete, von denen das dritte für uns das wichtigste, zugleich aber auch das am schwierigsten zu beurteilende ist: 1. die Bedeutung der (Welt-) Kriegswirtschaft für eine zukünftige Kriegswirtschaft, 2. die Bedeutung der Kriegswirtschaft für das Streben nach möglichster Selbstversorgung, das durch den Krieg, der allen Völkern gewisse Mängel in der Entwicklung ihrer Volkswirtschaft vor die Augen führte, geweckt worden ist und 3. die Bedeutung der Kriegswirtschaft als einer zentral geleiteten Wirtschaft für die Wirtschaftsverfassung überhaupt.

1. Für die Vorbereitung einer künftigen Kriegswirtschaft gibt, das ist selbstverständlich, die Weltkriegswirtschaft das Vorbild ab, da ein anderes nicht vorhanden ist. Hier interessiert an diesen Vorbereitungen daher auch hauptsächlich, wie sie sich zu den entscheidenden Fragen der Weltkriegswirtschaft stellen. Die „Mobilisierung der Industrie", von der dabei meist gesprochen wird, ist allerdings nur ein Teil der zu bewältigenden Aufgabe. Sie bedeutet lediglich die Umstellung der Industrie auf die Erfordernisse des Krieges und schafft die Maschine, mit der gearbeitet werden soll. Ebenso wichtig wird es aber sein, diese in Gang zu halten, also für den reibungslosen Ablauf des Wirtschaftsprozesses im Kriege zu sorgen. Diese wirtschaftliche Vorbereitung vollzieht sich ebenso wie die militärische in ihren Hauptpunkten jedoch nicht offen, sondern geheim, so daß Vergleiche mit dem Weltkriege nur beschränkt möglich sind. Bekannt sind nur einzelne Streiflichter, die jedoch nicht ohne Interesse sind. Deutschland ist sie durch den Versailler Vertrag überhaupt verboten, was ihre Bedeutung am besten zeigt. Von den übrigen beiden Ländern sind wir am wenigsten unterrichtet über England. Jedoch soll der Hauptwert darauf gelegt werden, Männer heranzubilden, die mit den Fragen der Kriegswirtschaft vertraut sind und vermöge ihrer Stellung oder Vorbildung berufen sein werden, in ihr eine Rolle zu spielen.[1]) Wie diese Kriegswirtschaft aber aussehen wird, darüber ist nichts bekannt.

Mehr wissen wir schon von den Vereinigten Staaten. Einmal besitzen sie eine Akademie, die sich mit kriegswirtschaftlichen Fragen befaßt und Offiziere in den Aufgaben der Kriegswirtschaft schult. Im übrigen bildet die Grundlage der Kriegswirtschaft die National Defense Act von 1920 und ein Mobilisierungsplan, der auf Grund dieses Gesetzes ausgearbeitet wurde. An seiner Entstehung hatte der Leiter des War Industries Board, Baruch, wesentlichen Anteil. Dieser Plan wurde von einer „War Policies Commission" einer Untersuchung unterzogen und die für

[1]) Militär-Wochen-Blatt, Bd. 117, Nr. 25, Artikel „Wirtschaftsrüstung".

ihn Verantwortlichen gehört.[2]) Die Grundlage der Kriegswirtschaft soll danach, wie es sich auch im Weltkriege zeigte, die freiwillige Zusammenarbeit der Beteiligten sein. Aehnlich wie im Kriege ist das Land in 14 Rüstungsbezirke aufgeteilt, die ähnlich organisiert sind wie die Gebiete der Regional Advisors, deren Zahl jedoch 21 betrug. Die Industrie ist, unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit usw. karteimäßig erfaßt. Die Preisregelung ist so gedacht, daß bei Kriegsbeginn die Preise „einfrieren" sollen, ein Gedanke, der von Baruch stammt. Wie die Entwicklung weiter gehen soll, ist nicht ganz deutlich ersichtlich, aus einigen Aeußerungen kann man annehmen, daß im weiteren Verlauf die Preise sich den ändernden Verhältnissen anpassen sollen. Der Gewinn der Betriebe soll auf 6 v. H. des Kapitals beschränkt werden. In diesem Zusammenhang spielt der Gedanke eines „universal draft", lies vor allem „drafting the dollar", der besonders von den ehemaligen Kriegsteilnehmern vertreten wird, eine besondere Rolle. Der Gedanke, daß der Preisanreiz Wunder wirken könne, ist geschwunden. Bei den Arbeitsverhältnissen bezeichnet der Plan folgende Punkte als wesentlich: Beilegung der Arbeitsstreitigkeiten, Lohnkontrolle, Kontrolle des Betriebswechsels, Vereinheitlichung der Arbeitsnachweise, Befreiung vom Militärdienst. Es ist unschwer zu sehen, daß sich hier ganz die Erfahrungen des Krieges auswirken. Ueber einzelne Punkte ergeben sich noch interessante Einzelheiten. So über die Arbeitspflicht. Der Plan sagt eindeutig: „Any system of forced labor, either by conscription or otherwise, could result only in failure. It would not be supported by public opinion and, even though tolerated by a people at war, the resentment of the workers on whom it was imposed would be a direct source of inefficient operation." Ueber diesen Punkt ergab sich allerdings im Ausschuß ein langer Streit, weil dieser die Lohn- und Betriebswechselkontrolle schon als „conscription" ansah. Tatsächlich soll sich dies etwa so abspielen wie im Kriege. Die Dienstpflicht soll vom 18. bis zum 45. Lebensjahr gehen, genommen sollen jedoch nur diejenigen werden, die für den Frontdienst am tauglichsten und in der Heimat entbehrlich sind oder ersetzt werden können. Im übrigen soll in Arbeitsfragen die Entscheidung möglichst wieder in freier Vereinbarung der Arbeitnehmer- und -geberverbände getroffen werden. Der Ausschuß machte schließlich auf Grund dieser Untersuchung folgende Vorschläge: 1. Stabilisierung der Preise (bei Kriegsbeginn) und darauf folgende Anpassung in einem Umfang, der die Inflationierung der Währung möglichst gering werden läßt. 2. Zwangsaufträge und Kommandieren der Betriebe müsse ermöglicht werden, 3. 95prozentige Besteuerung des Kriegsgewinns (Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der letzten drei Jahre), 4. Planung der Kriegswirtschaft in Friedenszeiten unter Berücksichtigung folgender Punkte: a) Kenntnis des Bedarfs und der Deckungsmöglichkeit, b) Ausschaltung des Wettbewerbs der Beschaffungsstellen, c) keine Aufträge über das erforderliche Maß, d) keine Kost- und Gewinn-Verträge, e) gleichmäßige Verteilung der Aufträge nach der Produktionsfähigkeit, f) dauernde Erforschung aller Regelungsmöglichkeiten und g) laufende Anpassung des Plans an die fortwährenden Aenderungen der inneren und äußeren Verhältnisse.

---

[2]) einige Punkte des Plans und der Aussprache sind abgedruckt bei Waldman: „Death and Profits", der volle Text ist in den seltenen „Hearings" der Kommission enthalten, die nicht zur Verfügung standen.

Dieser Plan zeigt einmal, daß im wesentlichen dieselben Aufgaben zu lösen sind wie im Kriege. Daß sich alles von allein in der gewünschten Weise abspielen wird, daran glaubt niemand mehr nach den Erfahrungen des Weltkrieges, trotz aller Kritik an der Kriegswirtschaft. Sie war vielleicht schlecht, aber nicht falsch. Weiter zeigt sich aber der bedeutsame Unterschied zur Weltkriegswirtschaft, die vorbereitende Planung. Was im Weltkrieg bruchstückweise und manchmal überstürzt geschah, wird jetzt sorgfältig vorher überlegt und zu einem einheitlichen großen Plan zusammengefügt. Wie weit dieser allerdings unter den wechselnden Anforderungen des Krieges standhalten wird, ist nicht zu sagen. Baruch selbst wandte sich gegen zu eingehende Pläne wegen der Unvorhersehbarkeit der Bedingungen eines zukünftigen Krieges. Sicher ist wohl aber, daß ein zukünftiger Krieg eine lückenlose Regelung der gesamten Wirtschaft mit sich bringen würde. „Ein anderer großer Krieg wird die Welt in eine Art von militärischem Kommunismus stürzen, im Vergleich zu dem die Kontrolle, die während des vergangenen Krieges ausgeübt wurde, als arkadischer Traum erscheinen wird." „Persönliche Freiheit und Privateigentum werden von den Erfordernissen des modernen Krieges verdammt ...", so faßt Lloyd die Erfahrungen des Weltkrieges zusammen.[3])

2. Unter dem Einfluß des Krieges ist in allen Ländern das Bestreben erwacht und gestärkt worden, möglichst alle Produktionszweige im eigenen Lande zu entwickeln, also das Streben nach der vielberufenen „Autarkie". In den Industriestaaten hat sich dabei einmal die Bedeutung der Landwirtschaft gezeigt, gleichzeitig aber auch, daß bestimmte Industriezweige im Kriege von größter Wichtigkeit sind, so daß auf ihre Erhaltung oder ihren Aufbau hingearbeitet wird, während die Agrarstaaten die Schaffung einer Industrie anstreben, ohne die sie völlig vom Auslande abhängig sind. Ueber die wirtschaftliche Bedeutung dieser Frage ist und wird viel geschrieben, es lohnt sich aber, in diesem Zusammenhang einiges über die kriegswirtschaftliche Bedeutung zu sagen, allerdings nur soweit es sich um die Schaffung von Industrien handelt.

Wenn die Industrien, die geschaffen wurden, früher nur infolge besonderer technischer oder sonstiger Ueberlegenheit des Auslandes sich nicht entwickeln konnten, während die sonstigen Voraussetzungen zu ihrer Bildung alle vorhanden waren, besonders die nötigen Rohstoffe und ein großer Markt, so wird ihr Aufbau zum Vorteil der Kriegswirtschaft sein, wie z. B. bei der chemischen und der Glasindustrie Englands und Amerikas. Hier ist, weil der Vorsprung der anderen Länder eingeholt werden kann, die Möglichkeit gegeben, große und leistungsfähige Industrien aufzubauen, die im Kriege den großen Bedarf decken können. Anders steht es dagegen, wenn, was meist die Regel bildet, die Entwicklungsmöglichkeit der Industrie von vornherein beschränkt ist, bei rohstoffproduzierenden Betrieben durch knappe Ausbeutungsmöglichkeit, bei Fertigwarenindustrie durch einen geringen Absatzmarkt, denn die Ausfuhr wird durch die hohen Herstellungskosten meist verschlossen. In diesen Fällen ist die Bildung großer Industrien ausgeschlossen, es handelt sich um Züchten und Schützen von Miniaturindustrien. Betrachtet man besonders die Rohstoffindustrie vom

[3]) Lloyd, a. a. O., S. XI. Um die Bemerkung voll beurteilen zu können, muß bemerkt werden, daß Lloyd. eine derartige Entwicklung nicht etwa begrüßt, sondern sie als Grund für die Vermeidung weiterer Kriege ansieht.

kriegswirtschaftlichen Standpunkt, für die anderen gilt entsprechendes, so ist hier einmal die Tatsache wesentlich, daß die höheren Produktionskosten derentwegen der staatliche Schutz gerade gefordert wird, zu höheren Preisen des Rohstoffs führten, was die Tendenz hervorruft, seine Verwendung einzuschränken. Damit sinken einmal die Bestände an Rohstoffen, die bei Kriegsausbruch faßbar sind und ferner sinkt die Menge des anfallenden Altmaterials und der zu mobilisierenden Gebrauchsgegenstände usw. Weiter ist aber zu berücksichtigen, daß Rohstoffe abgebaut werden und sich nicht ersetzen. Eine Entwicklung der Rohstoffbasis müßte diesem Gesichtspunkt Rechnung tragen und verhindern, daß die Bestände schon in Friedenszeiten aufgebraucht oder so stark angegriffen werden, daß dann, wenn es darauf ankommt, nichts mehr da ist.

Betrachtet man diese Dinge im großen Zusammenhange, so muß man davon ausgehen, daß das Ziel der Kriegswirtschaft die möglichst reichliche Versorgung des Heeres mit Kriegsmaterial ist. Dazu gilt es Quellen zu finden und zu sichern, die eine Versorgung mit fehlenden Rohstoffen usw. in großen Massen auch zu Kriegszeiten ermöglichen. Ausschlaggebend für die Produktion von Kriegsmaterial ist die Leistungsfähigkeit der Industrie. Die Schaffung aller Versorgungsquellen, und wenn sie noch so klein sind, im Inland mag zwar den tröstlichen Gedanken erwecken, im Notfall alles zu haben, kann aber nicht den Blick für die Tatsache verschleiern, daß im modernen Materialkrieg Industrien im Westentaschenformat keine ausschlaggebende Rolle spielen.

Bei näherer Betrachtung erweist sich also das Argument der Kriegswichtigkeit eines Industriezweiges durchaus nicht ohne weiteres als ausschlaggebend für seine Unterstützung. Häufig dient es nur als bequeme Handhabe, weil vorausgesetzt wird, daß es ohne weiteres in seiner Bedeutung anerkannt wird.

3. Zum Schlusse soll nun die Frage betrachtet werden, ob die Kriegswirtschaft über ihre zeitliche Beschränktheit hinaus irgendwelche rein wirtschaftliche Bedeutung hat. Eine endgültige Lösung dieser Frage ist natürlich nicht möglich, da sie erst in der Zukunft liegt, es kann nur darauf ankommen, die Wege zu zeigen, auf denen man dieser Lösung näherzukommen versuchte. Die beiden entgegengesetzten Standpunkte, die sich dabei einnehmen lassen, traten im Kriege in dem Streit um die Frage hervor, ob der Krieg eine Entwicklung der Wirtschaft zum Sozialismus fördere. Die eine Seite glaubte einen grundsätzlichen Wandel in der Wirtschaft feststellen zu können, der sich auch in der Zukunft nicht wieder zum Verschwinden bringen lassen werde, die andere, eine aus der Not geborene Erscheinung, die ebenso schnell wieder versinken würde, wie sie auftauchte. Die tatsächlichen Geschehnisse gaben der zweiten Auffassung recht. Trotz aller Nachwirkungen des Krieges auf die Wirtschaft ist die Grundtatsache der Kriegswirtschaft, die zentrale Lenkung der Wirtschaft, mit dem Kriegsende dahingeschwunden. Trotzdem lohnt es sich zu untersuchen, ob diesem Kerninhalt der Kriegswirtschaft nicht doch irgendwelche Bedeutung beizumessen ist.

Der erste Hinweis darauf, daß der Krieg Bedeutung für die Entwicklung der Wirtschaftsverfassung hat, scheint mir sich bei Marx zu finden in der unvollendeten „Einleitung zu einer Kritik der politischen Oekonomie", in der sich folgender Satz findet: „Der Krieg ist früher

ausgebildet wie der Frieden: (auszuführen wäre) die Art, wie durch den Krieg und die Armeen usw. gewisse ökonomische Verhältnisse wie Lohnarbeit, Maschinerie usw. früher entwickelt (werden) als im Innern der bürgerlichen Gesellschaft." [4]) Kurz zusammengefaßt würde das also bedeuten, der Krieg nimmt die wirtschaftliche Entwicklung vorweg. Nach ihm hat dann Engels die Bedeutung der Wirtschaft für den Krieg besonders betont, aber der Gedanke, daß der Krieg für die Entwicklung der Wirtschaft von Bedeutung sei, findet sich erst wieder mit aller Deutlichkeit bei Sombart in seinem Buch „Krieg und Kapitalismus", in dem er den Krieg zu einer der Wurzeln der modernen Wirtschaftsentwicklung macht. Die Eigenart des Heeresbedarfs, seine Größe, Einheitlichkeit und Dringlichkeit habe das Handwerk vor unerfüllbare Aufgaben gestellt und damit den geeigneten Nährboden für die Entwicklung der Industrie abgegeben. Der Krieg förderte daher die Entwicklung wirtschaftlicher Erscheinungen, die in der Wirtschaft als ganzes erst später auftraten. Soweit bewegen wir uns noch auf dem Boden geschichtlicher Tatsachen, die Ungewißheit tritt erst ein, wenn es sich um die Frage handelt, ob auf den Weltkrieg und die wirtschaftlichen Erscheinungen, die er mit sich brachte, ähnliche Gedankengänge anzuwenden sind. Erwähnt wurde schon das Wort Rathenaus, daß die Kriegswirtschaft eng an die Methoden des Sozialismus und Kommunismus streife. Dieses Wort sollte sich schneller als richtig erweisen, als sein Urheber wohl vermuten konnte. Die Kriegswirtschaft, besonders die deutsche, erfreute sich der Aufmerksamkeit Lenins und seiner Genossen. Seine Stellung dazu wird am besten in folgenden Aeußerungen klar: „Der Weltkapitalismus, der in den 60er, 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts durch die Kraft der freien Konkurrenz vorwärtstreibend und führend war und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den Monopolkapitalismus hineinwuchs, machte in der Kriegszeit einen ordentlichen Schritt vorwärts nicht nur zu einer noch größeren Zusammenballung des Finanzkapitals, sondern auch zur Umwandlung in den Staatskapitalismus." [5]) „Der monopolistische Staatskapitalismus ist die völlige (wörtlich „vollste") materielle Vorbereitung des Sozialismus, ist seine Vorhalle, ist jene kleine Stufe, zwischen der und derjenigen Stufe, die Sozialismus genannt wird, keine Zwischenstufen mehr sind." [6]) Bei der Machtübernahme beauftragte er daher Larin, der während des Krieges eine Reihe von Aufsätzen über die deutsche Kriegswirtschaft verfaßt hatte,[7]) damit, „sich um die Wirtschaft zu kümmern", und als einen der Gründe für diesen Auftrag führte er nach dessen eigenen Worten an, da „ich mich viel mit der Untersuchung der heutigen Organisation der deutschen Wirtschaft, d. h. des planmäßigen Kriegsstaatskapitalismus beschäftigt hatte".[8]) „Der Staatskapitalismus der Kriegszeit", berichtet er, „hat für uns besonderes Interesse. Seine Formen ... dienten uns in vielem

---

[4]) in der „Kritik der politischen Oekonomie", zit. nach der 11. Aufl. S. XLVI. Die Klammerbeifügungen sind von Kautsky.

[5]) Lenin, O gossudarstvennom kapitalisme, S. 9.

[6]) Lenin, a. a. O., S. 7.

[7]) gesammelt in: Larin, Gossudarstvennyj kapitalism vojennogo vremeni v Germanii.

[8]) Larin, a. a. O., S. 9.

als Muster bei dem ersten Aufbau des Rätegebäudes 1917—1919." [9]) Ob diese „letzte Neuheit" des Kapitalismus das geeignete Vorbild für einen Agrarstaat war, steht hier nicht zur Rede, für uns ist lediglich die Tatsache bedeutsam, daß den kriegswirtschaftlichen Formen eine vorwärtsweisende Bedeutung in der Entwicklung der Wirtschaft beigemessen wurde.

Der gleiche Gedanke findet sich nun auch bei zwei amerikanischen Planwirtschaftlern, Stuart Chase und George Soule. Chase ist von der Leistung der amerikanischen Kriegswirtschaft sehr überzeugt. Der WIB, so schreibt er, arbeitete „ohne die leiseste Spur von Bürokratismus, ohne einen einzigen Betrieb zu verstaatlichen und ohne ernstlichen Zugriff an die Profite".[10]) Sein Entwurf einer Planwirtschaft hielt sich daher eng an die kriegswirtschaftliche Organisation, die Leitung sollte in den Händen eines „Peace Industries Board" liegen. In seinem neuesten Werk tritt zwar auch die Bedeutung der Kriegswirtschaft hervor, „für eine kurze Zeit, 1917—1918, gründeten wir eine wirkliche Schule (für „overhead economic leadership") und nannten sie War Industries Board",[11]) aber im übrigen ist die Anlehnung an die Kriegswirtschaft nicht mehr so eng. Bedeutsamer ist das, was Soule schreibt, von dem Haan sagt, daß er durch sein Buch „A Planned Society" „in der amerikanischen Planungsbewegung führend geworden" sei.[12]) Er nimmt ganz eindeutig zur Kriegswirtschaft Stellung und schreibt darüber folgendes:

> „Auf Vorschläge, daß das wirtschaftliche Leben zu Kollektivzwecken organisiert werden solle, antworten Konservative gewöhnlich, daß diese Aufgabe über die menschlichen Fähigkeiten hinausgehe, und daß es, selbst wenn es getan werden könnte, etwas den besonderen Eigenarten und Werten Amerikas Fremdes sei. Diese Kritiker vergessen, daß Amerikaner, vor der russischen Revolution, ihre eigenen Fähigkeiten und Hilfsquellen benutzend, einst eine bemerkenswerte Planung durchführten. Viele von denen, die jetzt wirtschaftliche Planung befürworten, haben dies in der einen oder anderen Weise immer getan seit den Erfahrungen von 1917/18, und hauptsächlich als Ergebnis der Möglichkeiten, die diese Erfahrungen für eine bessere Durchführung in Friedenszeiten boten.
>
> Das ist eine gefährliche Feststellung für jeden, der an Planung glaubt. Jemand mit lebhaftem Gedächtnis für das, was während des Krieges vor sich ging, erinnert es daran, daß er solche Dinge wünscht wie kalte Montage, Kaffee ohne Zucker, ehrenamtlich tätige Geschäftsleute („dollar-a-year-men"), nutzlose Holzschiffe, ein Flugzeugprogramm, das keine Flugzeuge hervorbringt, ein Artillerie-Programm, das kein einziges Geschütz in Frankreich liefert, Eisenbahnen mit großem Fehlbetrag und ungenügend erhalten, große Gewinne für die Nahrungsmittelindustrie, hochgetriebene Löhne" usf. „Aber", fährt er fort, „wir können jenen Versuch nicht verstehen, ohne eine Anzahl von kleinen Tatsachen und wenige große zu erkennen. Die kleinen haben mit der allgemeinen falschen Anschauung zu tun über das, was wirklich geschah, die großen sind die eigentlich bedeutsamen." [13]) Aus ihnen zieht er hauptsächlich folgende Lehren: „Wir sind nicht ganz ohne Erfahrung in der nationalen Wirtschaftsplanung. Diejenigen, die sie für etwas Imaginäres und Unmögliches halten, sollten sich

---

[9]) Larin, a. a. O., S. 7.
[10]) zit. nach Haan, Das amerikan. Planning, S. 41.
[11]) Chase, A new Deal, S. 151.
[12]) Haan, a. a. O., S. 80.
[13]) Soule, A Planned Society, S. 184.

daran erinnern, daß wir sie einige Monate während des Krieges durchführten. Dieser Versuch bietet kein gutes Vorbild für die Friedensplanung, aber es kann etwas daraus gelernt werden.[14]) Die Hauptlehren sind die, daß wir, um erfolgreich zu sein, ein Ziel haben müssen, das allgemeine Loyalität und Begeisterung hervorruft, daß dieses Ziel einer mehr oder weniger genauen Definition fähig sein muß, um als Richtschnur der Politik zu dienen, daß anstatt davon abhängig zu sein, daß das freie Spiel der Preise, Gewinne und Löhne die Produktion lenkt, wir alle diese kontrollieren müssen, zu dem Zweck, die Kaufkraft zu mobilisieren und in dem Maße zu steigern, wie die Erzeugung vermehrt wird." [15])

Hier ist also schon erheblich weniger übrig geblieben, was von der Kriegswirtschaft als geeignet zur Uebernahme auf friedenswirtschaftliche Verhältnisse erscheint. Diese Auffassung dürfte der Wirklichkeit erheblich näher kommen als die oben wiedergegebene Lenins. Die Grundauffassung ist aber auch hier die, daß in der Kriegswirtschaft Elemente vorhanden waren, die in der weiteren Wirtschaftsentwicklung wieder von Bedeutung sein werden. Diese Anschauung erscheint mir als richtig, sie läßt sich allerdings nicht beweisen, aber es läßt sich immerhin etwas zu ihrer Stützung hervorbringen. Es wäre wohl zu einfach, lediglich auf die gerade jetzt überall stattfindenden Eingriffe des Staates in die wirtschaftliche Organisation und die wirtschaftliche Tätigkeit überhaupt hinzuweisen, denn ohne Zweifel sind diese Maßnahmen z. T. von der wirtschaftlichen Depression abhängig. Immerhin sind aber doch z. B. die Wandlungen im Aufbau der Arbeitsverhältnisse interessant, um die in den Vereinigten Staaten der Kampf entbrannt ist. Schlichtungswesen, Gesamtvereinbarungen, Lohnregelung, das sind dieselben Punkte, die in der Kriegswirtschaft mit im Vordergrund standen. Abgesehen von diesen Erscheinungen, von denen sich noch viele heranziehen ließen, scheint mir aber die Bedeutung, die die Kartelle und Trusts, oder ganz allgemein die hochentwickelten Organisationsformen der heutigen Wirtschaft für die Kriegswirtschaft hatten, für unsere Frage am wichtigsten zu sein. Ihre Bedeutung ist bei der Rohstoffwirtschaft, z. T. auch bei der Preisregelung, hervorgetreten und läßt sich überhaupt auf allen Gebieten der Kriegswirtschaft verfolgen. Bei den Arbeitsverhältnissen tritt sie entsprechend auf in der Bedeutung der Kollektivorganisationen. Als zusammenfassender Beweis für ihre Bedeutung sei noch einmal Lloyd zitiert, der von den „kontrollierten Monopolen" sagt: „In diesen Fällen wurde der gewöhnliche Verteilungsapparat benutzt, nämlich die Agenten, Zweigniederlassungen und Niederlagen der bestehenden Organisationen, unter der allgemeinen Aufsicht und Leitung (supervision and direction) des Staates." [16]) „Die Durchführung eines geordneten Plans hängt von einer zentralen Organisation ab; aber die Zentralisierung braucht nicht notwendig in den Händen des Staates zu liegen. Je mehr ein Industriezweig organisiert war, desto weniger Staatseingriffe waren nötig ..." [17]) Und schließlich ganz ausdrücklich: „The central feature of the mechanism of State control, which

[14]) Sperrung von mir.

[15]) Soule, a. a. O., S. 202.

[16]) Lloyd, a. a. O., S. 369.

[17]) Lloyd, a. a. O., S. 370.

was the regulation of supply and distribution from a single centre, is also the main feature of large distributing trusts and cartels." [18])

Welche Bedeutung kann dieser Feststellung beigelegt werden? Doch nur diese: die Form, in der sich die Kriegswirtschaft abspielte, war am vollendetsten in den Kartellen und Trusts, überhaupt in den hoch entwickelten Organisationsformen der Industrie gegeben, was zu ändern war, war lediglich der Inhalt ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, was und an wen zu liefern ist usw. Die Kriegswirtschaft änderte nur (teilweise) die materielle Seite der Tätigkeit dieser Gebilde und überwachte die Durchführung der Vorschriften, die dem dienten. Als Beispiel kann man in Deutschland etwa an die Eisenwirtschaft denken, wo die Verteilung der Aufträge und damit die Regelung der Produktion dem „Deutschen Stahlbund" oblag, dessen Tätigkeit durch einen „Bevollmächtigten des Kriegs-Ministeriums" überwacht wurde. Formell sind in diesen Organisationen alle Voraussetzungen der Kriegswirtschaft gegeben, es ist nur nötig, ihre Tätigkeit von den Zielen der Friedenswirtschaft auf die der Kriegswirtschaft umzustellen.

In der Nachkriegszeit sehen wir eine Zunahme dieser und ähnlicher Organisationen in der Wirtschaft. Zwischen einer derart organisierten Wirtschaft und der einheitlich geregelten Wirtschaft ist allerdings noch ein erheblicher Unterschied, der eben gerade darin liegt, daß jene nicht einheitlich geleitet wird. Aber die Zunahme derartiger Organisationen im Zusammenhang mit ihrer inneren Verwandtschaft zu dem Problem der bewußten Regelung der Wirtschaft, das in der Kriegswirtschaft zum ersten Mal zur Lösung gestellt wurde, erscheint als Stütze der Auffassung, daß dieser Wesensinhalt der Kriegswirtschaft nicht mit ihr selbst untergegangen ist und daß daher ihre Grundelemente, wenn auch in entsprechend abgewandelter Form, in der zukünftigen Entwicklung wieder von Bedeutung sein werden.

---

[18]) Lloyd, a. a. O., S. 377.

Quellen.

A. Bücher, Aufsätze, Zeitschriften.

Christopher Addison: British Workshops and the War, London 1917.
— Politics from Within 1911—1918, Bd. I, II, London 1924.
Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Kriegshefte. Mit Aufsätzen von Eulenburg, Lederer, Jaffé u. a.
M. S. Birkett: The Iron and Steel Trades during the War, Journal of the Royal Statistical Society, Bd. 83, 1920.
W. F. Bruck: Die Geschichte des Kriegsausschusses der deutschen Baumwollindustrie, Berlin 1920.
Goetz Briefs: Artikel „Kriegswirtschaft" im HWB d. Staatswissenschaften.
Mary E. Bulkley: Contemporary Sources for the Economical and Social History of the World War (Carnegie-Stiftung, engl. Serie), Oxford 1922.
Ludwig Bur: Die Umwälzung der deutschen Volkswirtschaft im Kriege, Straßburg 1918.
Stuart Chase: A New Deal, New-York 1932.
C. Claren: Die Zusammenlegung in der deutschen Tuchindustrie. Berlin 1919.
Grosvenor B. Clarkson: Industrial America in the World War, Boston 1923.
G. D. H. Cole: Trade Unionism and Munitions, (Carnegie-Stiftung, engl. Serie), Oxford 1923 .
Walter le Coutre: Die Grundgedanken der deutschen Preispolitik im Weltkriege, Berlin 1919.
Benedict Crowell: The Giant Hand, New-Haven 1921.
John F. Crowell: Government War Contracts, (Preliminary Economic Studies of the World war, Bd. 25), New-York 1920.
Das öffentliche Arbeitsnachweiswesen in Deutschland, Jahrgge. 1917/18.
Norman B. Dearle: Dictionary of official war-time organisations (Carnegie-Stiftung, engl. Serie), Oxford 1928.
— An economic chronicle of the war, (Carnegie-Stiftung, englische Serie), Oxford 1927.
Der Arbeitsnachweis in Deutschland.
Der deutsche Oekonomist. Jahrgge. 1914—1918.
George A. B. Dewar: The Great Munitions Feat, London 1921.
Arthur Dix: Kriegswirtschaft und Wirtschaftskrieg, Berlin 1920.
John A. Fairlie: British War Administration, (Preliminary Studies, Bd. 8) New-York 1919.
Thomas A. Fyffe: Employers and Workmen under the Munitions of War Act, London 1916.
David Lloyd George, Through Terror to Triumph, London 1915.
— The Great Crusade, London 1918.
— War Memoirs, Bd. I, II, London 1933.
Otto Goebel: Die deutsche Rohstoffwirtschaft im Weltkrieg, (Carnegie-Stiftung, deutsche Serie), Stuttgart 1930.

Howard L. Gray: War-Time Control of Industry, New-York 1919.
Hugo Haan: Das amerikanische Planning, Leipzig 1933.
Karl Helfferich: Der Weltkrieg, Bd. 2, Berlin 1919.
Julius Hirsch: Die Preisgebilde des Kriegswirtschaftsrechts, Berlin 1917.
Inventare des Reichsarchivs: Serie II, Heft 2: Die Abteilung Bern der Kriegs-Metall-A.G. (Dr. Poll).
Heft 3: Die Kriegseisenwirtschaft (Hermann Cron).
Heft 4: Die Kriegs-Metall-A.G. (Dr. Demeter).
Heft 5: Die Kriegswollwirtschaft (H. Cron).
J. Larin: Gossudarstvennyj kapitalism vojennogo vremeni v Germanii (Der Staatskapitalismus der Kriegszeit in Deutschland) Moskau 1928.
Manfred Lehmann: Der Begriff des angemessenen Preises, Marburg 1921.
Waldo G. Leland: Introduction to the American Official Sources for the Economic and Social History of the World War, (Carnegie-Stiftung, amerikan. Serie), New-Haven 1926.
V. I. Lenin: O gossudarstvennom kapitalisme, (Über den Staatskapitalismus), Moskau 1927.
Simon Litman: Prices and Price Control in Great-Britain and the United States (Preliminary Studies, Bd. 19), N-York 1920.
E. M. H. Lloyd: Experiments in State Control at the War Office and the Ministry of Food (Carnegie-Stiftung, engl. Serie), Oxford 1924.
Erich Ludendorff: Urkunden der Obersten Heeresleitung über ihre Tätigkeit 1916—18, Berlin 1920.
— Meine Kriegserinnerungen 1914—1918, Berlin 1922.
Charlotte Mendelssohn: Wandlungen des liberalen Englands durch die Kriegswirtschaft, Tübingen 1921.
Militär-Wochen-Blatt Jahrgge. 1930/33.
Ludwig Mises: Nation, Staat und Wirtschaft, Wien 1919.
— Die Gemeinwirtschaft, Jena 1932.
Mobilizing America's Resources for the War, herausgegeben von Carl Kelsey, in „The Annals", Bd. 167, Philadelphia 1918.
Sir Leo Chiozza Money: The Triumph of Nationalization, London 1920.
August Müller: Sozialismus und Sozialisierung, Berlin 1919.
A. Pigou: The Political Economy of War, London 1921.
Walther Rathenau: Die neue Wirtschaft, Berlin 1918.
— Deutschlands Rohstoffversorgung, Berlin 1917.
Richard A. S. Redmayne: The British Coal Industry during the War (Carnegie-Stiftung, engl. Serie), Oxford 1923.
P. Scharov: Vlijanie ekonomiki na is-chod mirovoj vojny 1914—1918 gg. (Der Einfluß der Wirtschaft auf den Ausgang des Weltkrieges 1914 bis 1918), Moskau 1928.
F. Schlaghecke: Die Preissteigerung und Bewirtschaftung des Eisens, Diss. Gießen 1924.
Franz Schlegelberger und K. Güthe: Kriegsbuch, Bd. 3—8.
Max Schwarte: Der Große Krieg, Bd. 8/9, Organisation, Berlin 1921.
William R. Scott: The Industry of the Clyde Valley during the War (Carnegie-Stiftung, engl. Serie), Oxford 1924.
Richard Sichler und J. Tiburtius: Die Arbeiterfrage, eine Kernfrage im Weltkrieg, Berlin 1925.
Philip Snowden: British Prussianism, London 1916.
— Labour in Chains, London 1917.
Arnold Steinman-Bucher: Wegweiser durch die deutsche Kriegswirtschaft.

Werner Sombart: Krieg und Kapitalismus, München 1913.
George Soule: A Planned Society, New-York 1932.
F. W. Taussig: Price-fixing as seen by a Price-fixer, Quarterly Journal of Economics, Bd. 33.
The Economist, Jahrgge. 1914/17.
The Times: History of the War. Bde. 5, 6, 10.
Paul Umbreit: Der Krieg und die Arbeitsverhältnisse (Carnegie-Stiftung, deutsche Serie), Berlin 1925.
Erich Otto Volkmann: Der Marxismus und das deutsche Heer im Weltkrieg, Berlin 1925.
Seymour Waldman: Death and Profits, New-York 1932.
Kurt Wiedenfeld und K. Thieß: Die Preisbildung im Kriege, Berlin 1916.
— Staatliche Preisfestsetzung, Bonn 1918.
Rudolf Wissell und W. v. Moellendorf: Praktische Wirtschaftspolitik, Berlin 1919.
— Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Jena 1919.
Humbert Wolfe: Labour Supply and Regulation during the War, (Carnegie-Stiftung, engl. Serie) Oxford 1923.
Ernst v. Wrisberg: Wehr und Waffen 1914—1918, Leipzig 1922.

B. Parlamentsschriften und sonstige amtliche Quellen.

(Abkürzungen: S=Senate; H=House; Kgr.=Kongreß; D=Document; Sess.=Session; R=Report)

Activities of the War Department in the Field of Industrial Relations, Washington 1919.
American Industry in the War, Report of the War Industries Board, by Bernard M. Baruch. 1921.
America's Munitions 1917/18, Report by Benedict Crowell, 1919.
Board of Trade Journal, 1915—1918.
Board of Trade Labour Gazette, 1916—1918.
British Industrial Experience during the War, 2. Bde., 65. Kgr., 1. Sess. S. D., No. 114.
Capital Issues Committee, Report, 65 Kgr. 3. Sess., H. D., Nr. 621.
Committee of Public Accounts, Reports with Proceedings, Evidence, and Appendices etc. 1914/16, 1916, 1917/18, 1918, 1919.
Contracts, Filing of terms and of profits, 65. Kgr. 3. Sess., S. R. Nr. 627.
Council of National Defense, Report, 65. Kgr. 3. Sess., H. D. No. 1440.
Defense of the Realm Manual, Herausg. Al. Pulling, 3. Ed., London 1917.
Denkschrift über das Lieferungswesen seit Beginn des Krieges, Kgl. Prss. Kriegsministerium. Berlin 1915.
Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges. (Reichstagsdrucksachen).
Department of Labor, Reports, 1916/17, 1917/18, 1918/19.
Enquiry into the Royal Ordnance Factories, Woolwich, Report, 1919 Cmd. 229.
Expenditures in the Navy Department, 65. Kgr. 3. Sess., S. D. No. 419.
Expenditures in the Ordnance Department, 66. Kgr. 3. Sess., H. R. No. 1400.
Expenditures in the Ordnance Dept., Aviation, 66. Kgr. 2. Sess. H. R. No. 637.
Government Control over Prices, War Trade Board, Price Bulletins, No. 3 (von P. W. Garrett)

Handbook of the Economic Agencies of the War of 1917 (USA) (ed. by the General Staff), 1919.
Health of Munitions Workers Committee, Interim Report on Industrial Efficiency and Fatigue, 1917/18, Cd. 8511. Final Report, 1918, Cd. 9065.
Industrial Unrest, Reports of Inquiry, 1917/18, Cd. 8662—8669. — Summary of Reports, 1917/18, Cd. 8696.
Jahresberichte der Preußischen Gewerberäte, 1914—1918.
Kommission zur Prüfung von Verträgen, Stenographische Berichte, 1.—18. Sitzung. Berlin 1917/18.
Labor Legislation of 1918, Bulletin of the U. S. Bureau of Labor Statistics, No. 257.
Memorandum on War Office Contracts, 1917. Cd. 8447.
Ministry of Munitions, Appropriation Accounts, 1917/18, 1918, 1919.
Monthly Labor Review, 1918 (USA).
National War Labor Board, History of its formation etc., Bulletin of the U. S. B. of Labor Stat. No. 287.
Navy Department, Reports, 1917: 65. Kgr. 2. Sess., H. D. No. 618; 1918: 65. Kgr. 3. Sess. H. D. No. 1450; 1919: 66. Kgr. 2. Sess., H. D. No. 729.
Official Bulletin (USA) Edited daily under the authority of the President of the U. S. etc. Mai/Oktober 1918.
Overman Act, Information regarding the Administration of the so-called Overman Act, 65. Kgr. 3. Sess., H. D. No. 1841.
Report on Raw Materials, 1920. Trading Accounts with Report thereon, Cmd. 788.
Secretary of Labor, 1920, Report.
Treasury Instructions to the Capital Issues Committee, 1919. Cmd. 99.
U. S. Fuel Administration. Report of the Administration Division. Report of the Distribution Div. 1919.
War Departement, Reports: 1917: 65 Kgr. 2. Sess., H.D. No. 856; 1918: 65 Kgr. 3. Sess., H.D. Nr. 1432; 1919: 66 Kgr. 2 Sess., HD. Nr. 426.
War Cabinett Report, 1917, Cd. 9005 ;1918, Cmd. 325.
War Finance Corporation, Annual Report, 65 Kgr. 3 Sess. H.D. Nr. 1387.
— Report of Operations, 65 Kgr. 3. Sess., H.D. Nr. 1513.
War Industries Board, Report on Activities during the War, 66. Kgr. 2. Sess., H.D. Nr. 533.

C. Akten (des Reichsarchivs in Berlin und Potsdam).

Akten des Kriegsamts (besonders der Kriegs-Rohstoff-Abteilung, des Kriegs-Ersatz- und Arbeitsdepartements und des Saz).
Akten von Kriegsgesellschaften und anderen Bewirtschaftungsstellen (besonders der Kriegs-Metall-A.G., Kriegs-Chemikalien-A.G., der Rohstahl-Ausgleichsstelle, der Eisenverwertungszentrale usw.)
Akten der „Spiethoff-Kommission" (mit Verwaltungsberichten usw. des Reichskohlenkommissars, einiger Kriegsgesellschaften und anderer Stellen).

Lebenslauf.

Ich, Karl Römermann, wurde am 3. August 1911 als Sohn des Kaufmanns Wilhelm Römermann in Berlin-Wilmersdorf geboren. Von 1917 bis 1929 besuchte ich die Oberrealschule in Berlin-Wilmersdorf, um mich nach Ablegung der Reifeprüfung an der Universität Berlin immatrikulieren zu lassen, wo ich besonders bei den Professoren L. Bernhard, Herkner, A. Müller, Peters, Prion, Sombart, Titze und M. Wolff hörte. Daneben belegte ich verschiedene Vorlesungen an der Handels-Hochschule Berlin, insbesondere bei den Professoren Eulenberg und Meerwarth. Im Dezember 1932 legte ich an der Universität Berlin die volkswirtschaftliche Diplomprüfung ab, um mich anschließend zum Doktorexamen vorzubereiten.